Toekomstverkenning voor strategisch beleid

Citation for published version (APA):

Rijkens - Klomp, N. (2016). *Toekomstverkenning voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk*. [Maastricht University]. Datawyse / Universitaire Pers Maastricht. <https://doi.org/10.26481/dis.20161222nr>

Document status and date:

Published: 01/01/2016

DOI:

[10.26481/dis.20161222nr](https://doi.org/10.26481/dis.20161222nr)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Unspecified

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.

Toekomstverkenning voor strategisch beleid
Lessen uit de lokale praktijk

Foresight for strategic policies
Lessons from local practice

Nicole Rijkens-Klomp

Universitaire Pers Maastricht

ISBN: 978 94 6159 645 1

© copyright Nicole Rijkens-Klomp, Maastricht 2016

Printing Datawyse / Universitaire Pers Maastricht

TOEKOMSTVERKENNING VOOR STRATEGISCH BELEID

Lessen uit de lokale praktijk

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Maastricht,
op gezag van de Rector Magnificus Prof. dr. mr. R.M. Letschert
volgens het besluit van het College van Decanen

in het openbaar te verdedigen
op donderdag 22 december 2016 om 13.45 uur

door

Nicole Rijkens-Klomp

Promotor:

Prof. dr. P. Martens, Universiteit Maastricht

Co-promotor:

Dr. R. Cörvers, Universiteit Maastricht

Leden van de beoordelingscommissie:

Prof. dr. P. Glasbergen, Universiteit Maastricht (voorzitter)

Prof. dr. A.F.A. Korsten, Universiteit Maastricht

Dr. P. van der Duin, Stichting Toekomstbeeld en Techniek, Fontys Academy for Creative Industries

Dr. E. Dammers, Plan Bureau voor de Leefomgeving

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	11
1.1 Positionering van dit onderzoek	13
1.2 Toekomstverkenning in ontwikkeling	14
1.3 Onderzoek naar de praktijk van toekomstverkenning	15
1.4 Doel- en vraagstelling van voorliggend onderzoek	17
1.5 Beoogde meerwaarde van het onderzoek	18
1.6 Leeswijzer	18
Hoofdstuk 2 Toekomstverkenning en beleid	19
2.1 Introductie	21
2.2 Toekomstverkenning, wat is het?	21
2.3 Methoden voor toekomstverkenning	25
2.4 Participatieve toekomstverkenning	29
2.5 Beleving van toekomstverkenning	31
2.6 Relatie toekomstverkenning en beleid	33
2.7 Functies van toekomstverkenningen in beleid	35
2.8 Betekenis van toekomstverkenning voor beleid	37
2.9 Ervaren met toekomstverkenning in de beleidspraktijk	38
2.10 Factoren van invloed	40
Hoofdstuk 3 Onderzoeksaanpak	45
3.1 Introductie	47
3.2 Centrale onderzoeksvragen	47
3.3 Onderzoeksbenadering	49
3.4 Onderzoeksontwerp en onderzoeksmethoden	50
3.5 De onderzoeksaanpak van de gevalstudies	55
Hoofdstuk 4 Deelgemeente Overschie verkent de toekomst	61
4.1 Introductie	63
4.2 Contextualisering	63
4.3 Waarom een toekomstverkenning?	68
4.4 Hoe de toekomstverkenning is uitgevoerd	68
4.5 Betekenis toekomstverkenning voor beleidsproces	74
4.6 Beleving van direct betrokkenen	81
4.7 Betekenis van toekomstverkenning op langere termijn	85
4.8 Doorkijk: de toekomstverkenning en het gebiedsvisietraject	86

4.9 Factoren van invloed	91
4.10 Tot slot	93
Hoofdstuk 5 Gemeente Den Haag verkent de toekomst	97
5.1 Introductie	99
5.2 Contextualisering	99
5.3 Doel van het leertraject	102
5.4 Het procesontwerp van het leertraject	103
5.5 Verloop en evaluatie van leertraject	105
5.6 Resultaat van het leertraject, de oefenscenario's	113
5.7 Terugblik en beleving van scenarioanalyse	115
5.8 Het IpSO beleidsproces nader beschouwd	118
5.9 Betekenis toekomstverkenning	121
5.10 Factoren van invloed	125
5.11 Tot slot	126
Hoofdstuk 6 De Unit Afvalinzameling van HVC verkent de toekomst	131
6.1 Introductie	133
6.2 Contextualisering	133
6.3 Waarom een toekomstverkenning?	138
6.4 Hoe de toekomstverkenning is uitgevoerd	139
6.5 Betekenis toekomstverkenning voor strategisch proces	147
6.6 Beleving van direct betrokkenen	152
6.7 Betekenis van toekomstverkenning voor organisatie	156
6.8 Factoren van invloed	158
6.9 Tot slot	162
Hoofdstuk 7 EcoWerf verkent de toekomst	165
7.1 Introductie	167
7.2 Contextualisering	167
7.3 Waarom een toekomstverkenning?	174
7.4 Hoe de toekomstverkenning is uitgevoerd	174
7.5 Betekenis toekomstverkenning voor beleidsproces	178
7.6 Beleving van direct betrokkenen	186
7.7 Betekenis van de toekomstverkenning voor de organisatie	189
7.8 Factoren van invloed	192
7.9 Tot slot	194

Hoofdstuk 8 Vergelijking gevalstudies	197
8.1 Introductie	199
8.2 Vergelijking gevalstudies op hoofdlijnen	199
8.3 Waarom worden toekomstverkenningen toegepast?	201
8.4 Hoe worden toekomstverkenningen uitgevoerd?	203
8.5 Welke betekenis hebben toekomstverkenningen?	211
8.6 Welke meerwaarde hebben toekomstverkenningen?	219
8.7 Welke factoren zijn van invloed?	223
Hoofdstuk 9 Conclusies en vooruitblik	233
9.1 Introductie	235
9.2 Conclusies onderzoeksvragen	235
9.3 Vragen voor vervolgonderzoek	251
9.4 Toekomstverkenning en de lokale beleidspraktijk	254
9.5 Reflectie op handelingsonderzoek	256
9.6 Tot slot	259
Bijlagen	261
Bijlage 1 Gevalstudie Overschie - vragen interviews nameting	263
Bijlage 2 Gevalstudie Den Haag - vragen schriftelijke bevraging nameting	265
Bijlage 3 Gevalstudie HVC - vragen interviews nameting	267
Bijlage 4 Gevalstudie EcoWerf - vragen interviews nameting	269
Bijlage 5 Gevalstudie Overschie - samenvatting van de scenario's	273
Bijlage 6 Gevalstudie Overschie - update van de scenario's	277
Bijlage 7 Gevalstudie Den Haag - voorbeelduitwerking oefenscenario	279
Bijlage 8 Gevalstudie HVC - achtergrondinformatie scenarioanalyse	285
Summary	287
Samenvatting	291
Kennisvalorisatie	295
Dankwoord	299
CV	301
Bibliografie	303

Hoofdstuk 1 Inleiding

Hoofdstuk 1 Inleiding

Ruim 20 jaar geleden werd ik geraakt door een college van professor Jan Rotmans, die toen werkzaam was bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in Nederland. Het college ging over klimaatverandering en de mogelijke gevolgen daarvan voor Nederland op langere termijn. Een cartoon over de mogelijke gevolgen van klimaatverandering werd getoond; een gezin op weg naar het strand van Amersfoort...

Dit college heeft mijn interesse in toekomstverkenning aangewakkerd. Sindsdien ben ik mij verder gaan verdiepen in het veld toekomstverkenning. Eerst als onderzoeker bij het International Centre for Integrated assessment and Sustainable development (ICIS) aan de Universiteit Maastricht. Later, in 2004, heb ik samen met Nik Baerten, Jasper Grosskurth en Michael van Lieshout het toekomstbureau Pantopicon in Antwerpen opgericht. Van mijn passie heb ik mijn werk kunnen maken en van mijn werk mijn passie.

Mij is duidelijk geworden dat het veld toekomstverkenning volop in ontwikkeling is. Een kritische wetenschappelijke reflectie op de dagelijkse toekomstverkennde praktijk is meer dan welkom in het kader van een verdere professionalisering van het veld toekomstverkenning. Middels voorliggend onderzoek worden ervaringen en inzichten uit mijn eigen praktijk van toekomstverkenning naar voren gebracht en wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de verdere theorievorming omtrent toekomstverkenning. Tegelijkertijd is voorliggend werk het resultaat van een persoonlijk leerproces als toekomstverkenner.

1.1 Positionering van dit onderzoek

Voorliggend onderzoek gaat over het systematisch vooruitzien, oftewel het systematisch verkennen van de toekomst. Systematisch vooruitzien is een fenomeen dat aan het begin van de 20ste eeuw is ontstaan. Een bekend pionierswerk is de studie 'Discovery of the future' van Wells uit 1902 [1]. In deze publicatie wordt de potentie en wenselijkheid van de toekomstkunde geschetst, als een systematische benadering van de toekomst waarmee de mensheid zich kan 'voorbereiden' op wat de toekomst mogelijkwerijs te bieden heeft. Wells' ideeën worden vaak gezien als de basis voor de praktijk van toekomstverkenning zoals die zich in de 20ste eeuw ontwikkeld heeft (zie onder meer [2] en [3]).

Sindsdien zijn heel wat boeken en rapporten over de toekomst gepubliceerd, gebruik makend van een brede waaier aan toekomstverkennde methoden. Bijvoorbeeld de werken van Alvin Toffler die in de periode van 1970 tot 2000 zijn geschreven over toekomstige ontwikkelingen, onder meer op vlak van technologie en samenleving, zoals 'Future Shock' [4] en 'The Third Wave' [5]. En zo zijn er heel wat andere toekomstverkennde werken te noemen. Ook organisaties als de RAND Corporation, Shell en nationale en internationale planbureaus hebben de afgelopen decennia heel wat toekomstgerichte studies opgeleverd.

Toekomstverkenningen worden vandaag de dag nog steeds in uiteenlopende contexten ingezet. Talrijke publieke, semi-publieke, private en maatschappelijke organisaties maken er gebruik van. In de loop van de tijd is er een variëteit aan toekomstverkenningen uitgevoerd, gericht op allerlei thema's en diverse schaalniveaus, met verschillende tijdshorizonten en van meer kwalitatieve tot meer kwantitatieve verkenningen. De wijze waarop toekomstverkenningen tot stand komen, kent eveneens een grote verscheidenheid. De ene toekomstverkenning is gebaseerd op jarenlang onderzoek, terwijl andere verkenningen gebaseerd zijn op een middag brainstormen. Ook de methodische basis van toekomstverkenningen is divers. In sommige toekomstverkenningen is sprake van een gestructureerde analyse van de mate van onzekerheid van ontwikkelingen (door wel of niet te werken met verschillende varianten hoe de toekomst kan gaan uitzien). In andere toekomstverkenningen wordt één beeld van de toekomst geschetst zonder aandacht te schenken aan de onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen. Ook blijkt dat de communicatievormen van toekomstverkenningen sterk uiteen kunnen lopen, variërend van lijvige boekwerken tot flitsende animatiefilms.

1.2 Toekomstverkenning in ontwikkeling

Maar wat is toekomstverkenning eigenlijk? Het is niet eenvoudig om in de literatuur een eenduidig antwoord te vinden. Dit komt omdat het een relatief jonge activiteit is die volop aan het professionaliseren is. Hines en Gold [6] 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'*. Zij maken een onderscheid tussen toekomstverkenning als vaardigheid, veld, discipline en professie en gaan vervolgens op zoek welke typering het beste aansluit bij de ontwikkelingsfase van toekomstverkenning. Hines en Gold stellen vast dat toekomstverkenning als een vaardigheid en veld beschouwd mag worden, maar dat het 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"* [6].

Zoals in hoofdstuk 2 zal blijken, circuleren er in de literatuur diverse definities van toekomstverkenning. In dit onderzoek wordt voor toekomstverkenning vooralsnog een brede definitie gehanteerd die het idee van vaardigheid en veld benadert. Onder toekomstverkenning wordt verstaan: de praktijk van het systematisch verkennen van toekomstige ontwikkelingen door gebruik te maken van diverse methoden. Het gaat 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 in dit onderzoek ook niet alleen over door wetenschappers of professionele toekomstverkenners geproduceerde kennis over de toekomst. Het gaat in dit onderzoek over informatie die

ontwikkeld en gebruikt wordt in participatieve trajecten om de toekomst op systematische wijze te verkennen. Het gaat dus bijvoorbeeld over medewerkers van een organisatie die de toekomst verkennen en deze informatie vervolgens gebruiken om hun strategische beleidsproces te onderbouwen, zonder dat deze informatie per sé wetenschappelijk is onderbouwd.

1.3 Onderzoek naar de praktijk van toekomstverkenning

In voorliggend onderzoek wordt voortgeborduurd op reeds door anderen uitgevoerd onderzoek over de wijze waarop toekomstonderzoek in de praktijk wordt ingezet. Opvallend is dat er weinig onderzoek is uitgevoerd naar het gebruik van toekomstverkenningen in de praktijk. Zoals Van 't Klooster [7] aangeeft: “Het merendeel van de literatuur over toekomst verkennen betreft voorstellen voor, of beschrijvingen van, specifieke methoden en technieken van toekomstverkenning. Deze literatuur gaat veelal uit van uniforme toepasbaarheid van voorgestelde methoden en technieken en geeft daarmee weinig inzicht in de praktische aspecten van toekomstverkenning”. Ook de European Environmental Agency [8] deelt deze conclusie. Volgens de EEA is nog maar weinig tot geen empirisch materiaal beschikbaar over het gebruik van toekomstverkenningen in de beleidspraktijk. Om als activiteit en veld verder te professionaliseren is het van belang om de praktijk van toekomstonderzoek nader te bestuderen.

Van 't Klooster [7] reflecteert in haar onderzoek op het proces van toekomstverkenning. Centraal daarbij staat de vraag hoe kennis over de toekomst in de praktijk wordt geproduceerd. In het onderzoek van Van 't Klooster wordt de producent van toekomstverkenningen centraal gesteld: wat doen toekomstverkenners als zij de toekomst verkennen? Zij gaat in haar onderzoek vooral in op de wijze waarop toekomstverkenners omgaan met onzekerheden en het integraal verkennen van de toekomst. Naast de inhoud van het onderzoek van Van 't Klooster is met het oog op voorliggend onderzoek ook de gehanteerde onderzoeksmethode noemenswaardig. Van 't Klooster ontleend het empirisch materiaal aan haar ervaringen bij één organisatie op nationaal niveau, te weten het Ruimtelijk Planbureau in Nederland, die toekomstverkenningen uitvoert. In haar onderzoek bestudeert ze de totstandkoming van drie toekomstverkenningen. Het onderzoek is etnografisch van aard, wat inhoudt dat de onderzoeker zelf getuige is van het proces, maar er geen actieve rol in speelt. Van 't Klooster hield zich in haar onderzoek vooral bezig met het observeren, bestuderen en beschrijven van de dagelijkse praktijk. In voorliggend onderzoek daarentegen heeft de onderzoeker wel een actieve rol gespeeld in de praktijk van toekomstverkenning. Dit onderzoek is dan ook te typeren als handelingsonderzoek (zie hoofdstuk 3).

Ook het onderzoek van Dammers [9] biedt houvast voor voorliggend onderzoek. Dammers heeft onderzoek gedaan naar de rol van scenario's bij het beter hanteerbaar maken van onzekerheden in strategische beleidsprocessen. Het betreft een retrospectief onderzoek

waarbij ingezoomd wordt op een gevalstudie inzake energiebeleid. Dammers onderzocht onder andere de factoren die van invloed zijn op het gebruik van toekomstverkenningen in de nationale beleidspraktijk. Deze factoren werden eveneens bestudeerd in voorliggend onderzoek (zie hoofdstuk 2).

Een ander noemenswaardig onderzoek is het onderzoek van Fobé en Brans [10]. Zij hebben het gebruik van toekomstverkenningen en de doorwerking van toekomstverkenningen in het gewestelijke beleid in Vlaanderen (gewest in België) onderzocht. Aan de hand van een aantal gevalstudies lichten zij retrospectief door hoe toekomstverkenningen zijn toegepast en in hoeverre er sprake is geweest van doorwerking van deze verkenningen in beleid. Dit onderzoek laat zien welke meerwaarde toekomstverkenningen voor beleid kunnen hebben en van welke factoren de doorwerking van toekomstverkenningen in beleid afhankelijk is. Deze factoren werden ook in voorliggend onderzoek onderzocht (zie hoofdstuk 2).

Minder recent, maar niet minder interessant onderzoek betreft het werk van Van der Staal en Van Vught [3]. Zij hebben vooral onderzoek verricht naar het toekomstonderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over een tijdsspanne van 15 jaar. Het betreft een retrospectieve analyse naar de wijze waarop toekomstonderzoek wordt uitgevoerd en welke meerwaarde het in de beleidspraktijk heeft gehad. Eenzelfde soort retrospectief onderzoek is uitgevoerd door De Man [11] als het gaat om het gebruik van prognoses in het beleidsproces in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Conclusies van beide studies werden in voorliggend onderzoek meegenomen (zie hoofdstuk 2).

Verder hebben er in Nederland meer quick-scan-achtige onderzoeken plaatsgevonden zoals verkennend werk van Van der Duin [12]. Deze verkenningen geven een eerste beeld van hoe toekomstverkenningen in de nationale beleidspraktijk worden gebruikt. Uit Rijkens en Van der Duin [13] blijkt dat er in vergelijking met de lokale beleidspraktijk meer ervaring met toekomstverkenningen in de nationale beleidspraktijk voorhanden is (zie verder hoofdstuk 2). Opvallend is dat er met name in Nederland relatief gezien veel onderzoek is verricht naar de praktijk van toekomstverkenning in beleidscontexten. Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat er in Nederland een rijke traditie bestaat op het vlak van toekomstverkenning en er dus voldoende empirisch materiaal aanwezig is voor wetenschappelijk onderzoek.

Ook op internationaal niveau zijn interessante onderzoeken uitgevoerd naar het gebruik van toekomstverkenningen in de beleidspraktijk. Een noemenswaardige internationale meta-analyse betreft het werk dat uitgevoerd is in het kader van het FORLEARN-proces [14]. In dit onderzoek is onderzocht welke meerwaarde toekomstverkenkende activiteiten hebben voor strategische beleidsprocessen en wordt eveneens een aantal belangrijke slaagfactoren naar voren gebracht. Tevens worden meerdere functies van toekomstverkenningen in de beleidspraktijk getypeerd. Deze inzichten werden in voorliggend onderzoek eveneens meegenomen (zie later in hoofdstuk 2).

Uit bovenstaande selectie van onderzoeken over het veld van toekomstverkenningen blijkt dat:

- er weinig onderzoek is verricht naar het gebruik van toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de praktijk
- er nauwelijks onderzoek is verricht naar de inzet van toekomstverkenningen op lokaal beleidsniveau
- er weinig of geen onderzoek is verricht inzake welke behoeften er leven om toekomstverkenningen in te zetten en hoe de implementatie hiervan verloopt, redenerend vanuit het beleidsproces in plaats vanuit de toekomstverkenning zelf

1.4 Doel- en vraagstelling van voorliggend onderzoek

In dit onderzoek staat de praktijk van de toepassing van toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in het lokale (semi-)publieke domein centraal. Er is nog maar weinig onderzoek verricht naar het gebruik van toekomstgerichte informatie in de beleidspraktijk op het lokale niveau. Tegelijkertijd is het lokale niveau (lees: het gemeentelijke en intergemeentelijke niveau) het niveau waarop veel beslissingen worden genomen en waar sprake is van relatief veel beleidsruimte. In dit onderzoek worden vier gevalstudies onderzocht om meer inzicht te krijgen in het gebruik van toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen op lokaal niveau. Deze gevalstudies zijn gebaseerd op (inter)gemeentelijke en deel-gemeentelijke beleidsprocessen in Nederland en Vlaanderen bij (semi-)overheids-instellingen.

Doelstelling van het onderzoek is te begrijpen waarom en hoe toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen op lokaal niveau worden ingezet, welke resultaten dit oplevert en hoe deze resultaten beleidsmatig worden gebruikt. Tevens wordt onderzocht hoe direct betrokkenen van (semi-)overheidsinstellingen zo'n toekomstverkennend proces ervaren en welke meerwaarde zij erin zien.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

1. Waarom worden toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk toegepast?
2. Hoe worden toekomstverkenningen uitgevoerd ten behoeve van strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?
3. Welke betekenis hebben toekomstverkenningen voor strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?
4. Welke meerwaarde ontleen direct betrokkenen aan toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?
5. Welke factoren zijn van invloed op de relatie tussen toekomstverkenningen en strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

1.5 Beoogde meerwaarde van het onderzoek

De ambitie van dit onderzoek is te leren van lokale praktijkervaringen met toekomstverkenningen om zo inzicht te genereren waarom toekomstverkenningen worden toegepast in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk, op welke wijze dit gebeurt en welke resultaten dit oplevert. Getracht wordt inzicht te genereren welke meerwaarde toekomstverkenningen voor het beleidsproces zelf hebben, maar ook voor de direct betrokkenen bij zo'n proces. Ook wordt verkend in hoeverre de toegepaste procesaanpakken en toekomstverkenkende methoden op maat zijn voor de doelstellingen die opdrachtgevers voor ogen hebben in beleidsprocessen op lokaal niveau. Verder wordt ook in kaart gebracht welke methodologische en procesmatige uitdagingen aan de orde kunnen zijn bij het inzetten van toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen op lokaal niveau. Voor de wetenschappelijke onderzoeksgemeenschap levert voorliggend onderzoek naast een bijdrage aan de verdere theorievorming rond toekomstverkenning ook nieuwe en aangescherpte onderzoeksvragen op.

Voorliggend onderzoek is in eerste instantie bedoeld om de wetenschappelijke onderzoeksgemeenschap te informeren en inspireren. Naast deze doelgroep kan voorliggend onderzoek ook toekomstverkenners en begeleiders van toekomst-verkenkende processen inspireren en ondersteunen. De gevalstudies zijn getuigenissen uit de toekomstverkenkende beleidspraktijk die uiteenzetten hoe toekomstverkenningen in een strategisch beleidsproces toegepast kunnen worden, welke condities daarbij in ogenschouw genomen zouden moeten worden, welke resultaten dit oplevert en hoe direct betrokkenen met weinig ervaring toekomst-verkenningen beleven (zie verder bijlage inzake Valorisatie). Uiteindelijk is het doel met voorliggend onderzoek de waarde van toekomstverkenningen voor beleid te vergroten. Oftewel, de onderzoeker ambieert een bijdrage te leveren aan een verdere professionalisering van het veld van toekomstverkenning in theorie en praktijk.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden het veld van toekomstverkenning en beschikbare theorievorming nader uiteengezet. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de relatie tussen toekomstverkenningen en strategische beleidsprocessen. Daarbij wordt ingezoomd op de lokale beleidspraktijk. Hoofdstuk 2 levert inzichten op ter onderbouwing van de onderzoeksaanpak van voorliggend onderzoek die in hoofdstuk 3 wordt beschreven. In hoofdstuk 4 tot en met 7 staan de vier gevalstudies centraal. Hoofdstuk 8 presenteert de vergelijkende analyse van de vier gevalstudies. Hoofdstuk 9 geeft de conclusies van het onderzoek weer en reflecteert op dit onderzoek, inclusief de onderzoeksaanpak. Ook wordt een aantal vragen geformuleerd voor vervolgonderzoek door de onderzoeksgemeenschap die zich bezighoudt met toekomstverkenning.

Hoofdstuk 2 Toekomstverkenning en beleid

Hoofdstuk 2 Toekomstverkenning en beleid

2.1 Introductie

In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij het veld toekomstverkenning en de betekenis van toekomstverkenningen voor strategische beleidsprocessen. In dit hoofdstuk komt naar voren dat toekomstverkenning een veld in ontwikkeling is en in verschillende disciplines wordt toegepast. Het is dan ook niet eenvoudig om een uitputtend beeld van toekomstverkenning te schetsen. Er zal voortgeborduurd worden op onderzoeken van anderen. Om het overzicht te bewaren is vooral ingezoomd op de theorievorming rondom de relatie toekomstverkenning en strategische beleidsprocessen. Voorliggend hoofdstuk is mede bedoeld om het onderzoeksraamwerk van voorliggend onderzoek in te richten en te onderbouwen.

2.2 Toekomstverkenning, wat is het?

Toekomstverkenning, in de betekenis van het systematisch verkennen van de toekomst, is nog een vrij jonge activiteit. Onder meer Van Asselt en anderen [2] hebben een historische terugblik gegeven waarin het werk van Wells [1] een tijdperk inluidde van systematische toekomstverkenningen. Ook Staal en Van Vught [15] beschrijven ditzelfde startpunt. Voor 1900 werd ook nagedacht over de toekomst, echter veelal op minder systematische wijze. Bell [16] vat de verschillende fasen van toekomstverkenning samen in 'The foundations of future studies' en gaat daarbij wel 10.000 jaar terug in de tijd. Bell laat zien dat voorafgaand aan de meer systematische toekomstverkenningen toekomstverkenningen meer intuïtief tot stand kwamen (bijvoorbeeld profetieën).

Volgens de terugblik van Bell (2010) zijn systematische toekomstverkenningen vooral doorontwikkeld vanaf de Tweede Wereldoorlog. Na de Tweede wereldoorlog was er sprake van een traditie van toekomstplanning. Op basis van prognoses en projecties die vrij lineair van karakter waren, ook wel forecasting genoemd, werd 'gepland' voor de toekomst. In de jaren '50 van de twintigste eeuw ontstonden er tegengeluiden. Toen bracht onder meer Herman Kahn het idee naar voren dat er verschillende toekomsten, ofwel scenario's, mogelijk waren [17] [18]. Deze gedachte luidde een nieuwe traditie van het systematisch verkennen van de toekomst in, die bij Shell doorontwikkeld is in hun 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 toekomsten. Ook Gaston Berger droeg een dergelijke filosofie van het verkennen van meerdere toekomsten uit [19] [18]. De Jouvenel benadrukte eveneens in zijn werken het belang van het verkennen van alternatieve toekomst-

mogelijkheden [20]. In Italië was het de sociologe Masini [21] die na de Tweede Wereldoorlog de sociale en humane component en de rol van waarden en keuzes in toekomstverkenning expliciet belichtte.

Maar hoe kan toekomstverkenning nu worden gedefinieerd? Als de literatuur erop wordt nageslagen, zonder uitpuittend te willen zijn, wordt al snel duidelijk dat er momenteel heel wat verschillende benamingen zijn voor het veld toekomstverkenning. Zoals de American Council for the United Nations University in het kader van het Millennium Project [22] naar voren brengt; toekomstverkenner hebben nog steeds geen consensus bereikt over de naamgeving van hun activiteit. Naamgevingen die de revue passeren zijn onder meer 'futures research', 'future studies', 'prospective studies' en 'forecasting'.

In de Engelstalige literatuur wordt ook gesproken over 'foresight' als overkoepelende term voor het veld van toekomstverkenning. Op deze benaming zijn weer varianten te traceren in de literatuur: 'strategic foresight' [23] 'social foresight' en 'policy oriented foresight' [2], waarmee vooral de context, doel en reikwijdte van een toekomstverkenning worden getypeerd. Het begrip (strategische) 'foresight' wordt gedefinieerd als *"the ability to create and sustain a variety of high quality forward views and to apply the emerging insights in organisationally useful ways; for example, to detect adverse conditions, guide policy, shape strategy, to explore new markets, products and services."* Miller [24] spreekt sinds kort niet meer over foresight maar over de 'discipline of anticipation'. Daarbij geeft hij ook een wens weer om het veld toekomstverkenning te laten uitgroeien tot een discipline en stelt hij het doel van toekomstverkenning voorop (het anticiperen) in plaats van het middel (de toekomstverkenning zelf).

Kortom, er zijn veel benamingen voor toekomstverkenning in de literatuur te vinden. In dit onderzoek wordt de term *toekomstverkenning* gehanteerd. Belangrijk is dat deze term gedefinieerd wordt zodat er in ieder geval eenduidigheid in het kader van voorliggend onderzoek wordt geboden. Deze definiëring volgt later in dit hoofdstuk. Eerst wordt nader ingegaan op definities van andere auteurs.

Als de literatuur erop na wordt geslagen blijkt dat toekomstverkenningen over het verkennen van verschillende typen toekomst kunnen gaan. Bell [16] geeft in dit verband aan dat het kan gaan over *"het verzinnen, onderzoeken, evalueren en voorstellen van mogelijke, waarschijnlijke en wenselijke toekomst"*. Dit zijn in principe drie onderscheidende activiteiten, die elk een eigen methode behoeven. Mogelijke en waarschijnlijke toekomst zijn minder normatief van karakter dan wenselijke toekomst. In het Millennium Project [22] wordt in dit verband gesproken over 'normative forecasting' en 'exploratory forecasting'. In geval van 'normative forecasting' gaat het over het expliciteren van normen en waarden en staat de vraag centraal welke toekomst we ons zouden wensen. Als het gaat over 'exploratieve forecasting' gaat het veel meer over mogelijke toekomst waarbij het aspect wenselijkheid niet leidend is. Hierop aanvullend wordt in het werk van de WRR [25] een

onderscheid gemaakt tussen ‘forecasting’, ‘foresight’ en ‘normatieve toekomstverkenning’. In geval van normatieve toekomstverkenning maakt Van Asselt en anderen [25] een onderscheid tussen het verkennen van één wensbeeld (de zogenoemde ‘backcasting’ benadering) en meerdere normatieve toekomstbeelden, ook wel ‘critical futures’ genoemd (normatieve maar niet per sé wenselijke toekomst). De ‘critical futures’ zijn dus niet dezelfde vorm van toekomstverkenning als ‘normative forecasting’. Bijvoorbeeld mogelijke toestanden kunnen geïnspireerd worden door verschillende culturele normatieve perspectieven of wereldbeelden. In de WRR gaat het in geval van ‘forecasting’ eerder over het verkennen van waarschijnlijke toestanden. ‘Foresight’ wordt door de WRR gedefinieerd als mogelijke toestanden (‘exploratory forecasting’).

In onderstaande schema wordt een en ander verduidelijkt aan de hand van de drieluik van typen toestanden van Bell [26].

waarschijnlijke toestanden (Bell, 2003)	mogelijke toestanden (Bell, 2003)	wenselijke toestanden (Bell, 2003)
forecasting (WRR)	exploratory forecasting (Millenium Project)	normative forecasting (Millennium Project)
	critical futures (meerdere normatieve beelden) (WRR)	backcasting (één beeld) (WRR)
	foresight (WRR)	

Tabel 2.1 Vergelijking verschillende vormen van toekomstverkenning

In voorliggend onderzoek wordt gesproken over toekomstverkenning als het gaat om het verkennen van mogelijke en waarschijnlijke toestanden. De term toekomstverkenning wordt *niet* gebruikt in het kader van wenselijke toestanden. Dan zal in dit onderzoek ander jargon gehanteerd worden, te weten wenselijke toekomstbeelden en visies.

In de literatuur komt ook geregeld de discussie naar voren of toekomstverkenning een wetenschappelijke activiteit is of niet. Wat typering betreft, zien sommigen in toekomstverkenning een wetenschappelijke activiteit, aangezien *“it uses and creates systematic bodies of knowledge, and uses methods in a systematic fashion without predetermining the conclusions”* [22]. Anderen weerleggen dit omdat *“it does not have controlled experiments like physics and chemistry and because two groups with different values, experience and knowledge using the same methods to explore the future of the same subject will produce different results”* [22]. In voorliggend onderzoek wordt bewust niet gesproken over toekomstverkenning als een wetenschappelijke activiteit. Op een exploratieve wijze wordt het veld toekomstverkenning en de toepassingen in de beleidspraktijk onderzocht.

Verder blijkt uit meerdere onderzoeken en beschouwingen dat toekomstverkenning wordt opgevat als een multi-disciplinaire activiteit. Diverse disciplines houden zich met

toekomstverkenning bezig. Onder meer de economische wetenschappen, politieke en beleidswetenschappen, duurzaamheidswetenschappen, sociale wetenschappen en de ontwerpmatige 'wetenschap' (met name de stromingen 'conceptual design' en 'speculative design', zie ook Dunne en Raby [27]). Ook Hines en Gold [6] geven aan dat toekomstverkenning een multi-disciplinaire activiteit is. Juist vanwege het multidisciplinaire gehalte van toekomstverkenning is het niet verwonderlijk dat er meerdere benamingen en definities circuleren. Bovendien is opvallend dat bepaalde disciplines en gemeenschappen die met toekomstverkenning bezig zijn nog maar weinig met elkaar in contact staan en elke gemeenschap een eigen aanpak en werkwijze lijkt te volgen, zoals ook door de Association of Professional Futurists naar voren wordt gebracht [28]. Het bestaan van al deze benamingen en deze disciplinaire achtergronden, maakt het er niet eenvoudiger op om het veld van toekomstverkenning goed te overzien. Het veld heeft dan ook nog geen eenduidige identiteit naar de buitenwacht toe. Deze fragmentatie van het veld in ontwikkeling maakt het vervolgens complex om eenduidig jargon en methoden te ontwerpen en hanteren.

De afgelopen decennia is het veld toekomstverkenning wel verder geprofessionaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Toekomstverkenningen worden in zowel bedrijfsmatige contexten als 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 overzicht van de praktijkervaringen te scheppen. Voorbeelden op mondiale schaal zijn: the World Future Studies Federation, the World Future Society en the Association of Professional Futurists. Binnen Europa is er onder meer het Institute for Prospective Technological Studies in Sevilla. In diverse landen zijn erkende academische en niet-academische instellingen te vinden die al enige traditie op vlak van toekomstverkenning hebben opgebouwd. Voorbeelden zijn het Hawaii Research Center for Futures institute en het Finland Futures Research Centre dat bestaat uit een nationaal netwerk van multidisciplinaire academische instellingen. Gekende instellingen op vlak van toekomstverkenning in Azië en naar Australië zijn onder meer Tamkang University in Taiwan en Swinburne University of Technology. Daarnaast zijn er ook meerdere kleinere organisaties die gespecialiseerd zijn in toekomstverkenningen.

Samengevat, het veld toekomstverkenning is nog steeds volop in ontwikkeling, wat verklaart dat er nog geen sprake is van een eenduidige naambepaling, begripsdefiniering en gedeeld jargon. Vandaar dat in voorliggend onderzoek wordt uitgegaan van een vrij brede definitie van toekomstverkenning te weten het systematisch verkennen van de toekomst door gebruik te maken van diverse methoden. Middels deze brede definitie kan – gelet op de vraagstelling van het onderzoek – onderzocht worden hoe de toekomstverkenkende praktijk op het lokale (semi)-publieke niveau wordt ingevuld. Deze definitie biedt dus openheid wat betreft de wijze waarop lokale overheidsinstellingen de toekomst in ogenschouw nemen.

2.3 Methoden voor toekomstverkenning

De behoefte aan verdere professionalisering van toekomstverkenning schemert ook door bij het in kaart brengen van toekomstverkennde methoden op basis van de beschikbare literatuur. Er circuleren talrijke definities en benamingen van toekomstverkennde methoden, waardoor er in de praktijk heel wat verschillende toepassingen zichtbaar zijn en er een diffuus beeld ontstaat voor welke doeleinden welke methoden geschikt zijn en hoe deze kunnen worden toegepast.

Diverse onderzoekers en toekomstverkennde netwerken hebben getracht enige orde aan te brengen in de methoden die de toekomstverkenner ten dienste kunnen staan. Ter illustratie, het European Foresight Monitoring Network heeft getracht een overzicht te maken van toekomstverkennde methoden (zie ook [29]). Men maakte daarbij een onderscheid tussen methoden die vooral het accent leggen op 'evidence', op 'interactie', op 'expertise' en/of op 'creativiteit'. Tevens heeft het EFMN op basis van haar eigen database van toekomstverkenningen in Europa inzicht proberen te verschaffen welke methoden veel en welke methoden weinig in de praktijk worden gebruikt. Veelal worden in de toekomstverkennde studies combinaties van methoden ingezet. Het overzicht laat bijvoorbeeld procesmatige methoden zien ('interactive methods') en methoden gericht op inhoud vergaren ('expertise and evidence based methods'). Deze worden veelal in combinatie met elkaar gebruikt afhankelijk van onder meer het gehanteerde procesontwerp en de beoogde functie van toekomstverkenning. Ook zijn er gelaagdheden in dit soort overzichten te vinden. Ter illustratie, een futures wheel methode kan ondersteunend in het kader van een scenarioanalyse worden ingezet.

Figuur 2.1 Overzicht toekomstverkennde methoden (bron: EFMN)

Wat de methoden betreft, ontbreekt er in de literatuur een breed erkende handreiking die criteria of condities aanreikt wanneer welke methode het best inzetbaar is en welke combinaties van methoden op maat zijn voor een specifiek (beleids)proces. Een verdere verdieping wat betreft onderverdeling in toekomstverkennde methoden en technieken en het wegwijs raken daarin, valt buiten de scope van voorliggend onderzoek. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op twee toekomstverkennde methoden die in de gevalstudies zijn ingezet, te weten trendanalyse en scenarioanalyse.

Trendanalyse

Over trendanalyse is veel geschreven. Van der Duin [30] biedt een overzichtelijke meta-analyse. Onder trendanalyse worden door hem diverse methoden geschaard die gericht zijn op het verzamelen en analyseren van trends en het inschatten van de betekenis van deze trends [30]. Een trend is een toekomstige verandering die een bepaalde ontwikkelingsrichting en bandbreedte kent, ofwel een bepaalde onzekerheidsmarge heeft. Het concept van de bandbreedte van een trend duidt aan dat er een bepaalde ruimte is waarbinnen een trend zich kan ontwikkelen, waarmee uiting gegeven wordt aan het idee dat de toekomst niet vaststaat en onzeker is [25].

Van der Duin [30] beschrijft de volgende aspecten van een trend:

- een trend draait om een verandering
- de verwachting is dat een trend enige tijd (voort)duurt
- een trend kan zowel kwantitatief als kwalitatief zijn
- een trend kan een bepaalde mate van onzekerheid hebben
- een trend kan gelinkt zijn aan een bepaalde gebeurtenis

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 de scenario's.

Scenarioanalyse

Een andere veelgebruikte methode om de toekomst te verkennen is scenarioanalyse, ook wel scenarioplanning of 'scenario thinking' genoemd (zie onder meer het werk van de grondleggers [31] [32]). Scenarioanalyse 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 gevarieerd en met elkaar zijn gecombineerd.

In de literatuur bestaat er consensus over het gegeven dat het maken van scenario's geen doel op zich is, maar een instrument om gesprekken te voeren over de toekomst van een organisatie en strategische beslissingen hierover te nemen (zie bijvoorbeeld [33]). Diverse

functies van scenario's in strategische conversaties worden in de literatuur naar voren gebracht:

- het bewust worden van veranderingen die op een samenleving of organisatie kunnen afkomen
- het inzichtelijk maken van de gevolgen daarvan
- het bewust worden van hoe ontwikkelingen met elkaar kunnen samenhangen
- de mate van onzekerheid van ontwikkelingen
- het agenderen van nieuwe onderwerpen
- het inspireren van langetermijnvisies
- het testtunnellen van beleidsstrategieën (in hoeverre ze rekening houden met verschillende kansen en bedreigingen in de scenario's)

Heel wat verschillende typologieën van scenario's zijn te vinden in de literatuur. Grosso modo, kan er een onderscheid gemaakt worden tussen scenario's waarin beleidsstrategieën van de centraal staande organisatie wel en niet verwerkt zijn. Deze worden respectievelijk beleidsrijke scenario's ook wel doelscenario's genoemd en beleidsarme scenario's ook wel omgevingsscenario's genoemd (zie ook [2]). Doelscenario's beschrijven hoe de eigen organisatie er in de toekomst kan uitzien als zij 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 onderzocht worden welke gevolgen het scenario voor de centraal staande organisatie heeft.

In voorliggend onderzoek staat het gebruik van omgevingsscenario's centraal aangezien deze scenario's worden ingezet om bewust te worden van mogelijke toekomstige veranderingen. De American Council for the United Nations University [22] hanteert de volgende definitie wat betreft het doel van omgevingsscenario's: *"the purpose of scenarios is to systematically explore, create, and test consistent alternative future environments that encompass the broadest set of future operating conditions that the user might plausibly face"*. Herman Kahn en Wiener [34] definieerden omgevingsscenario's als *"narrative descriptions of the future that focus on causal processes and decision points"*. Het betreft een historische definitie die nog steeds geldig is. In deze laatste definitie wordt onderstreept dat scenario's beslispunten blootleggen maar de beleidsantwoorden zelf nog niet schetsen.

In de literatuur worden ook uitspraken gedaan over criteria waaraan scenario's zouden moeten voldoen. Volgens de American Council for the United Nations University [22] is sprake van kwaliteitsvolle scenario's als deze:

1. plausibel zijn, in de zin van een ontwikkelingspad schetsen van een moment in de tijd naar een toekomstig moment, dat de onderliggende causale processen expliciet maakt evenals beslispunten

2. intern consistent zijn. Alternatieve scenario's zouden vergelijkbare thema's moeten beschrijven zodat de scenario's vergelijkbaar zijn
3. en voldoende interessant en 'exciting' zijn teneinde de toekomst voorstelbaar te maken en strategische reacties uit te lokken.

Er zijn meerdere auteurs die handreikingen hebben geschreven hoe scenario's ontwikkeld kunnen worden (zie onder meer [35] [36] [37] [38] en [39]). Deze handreikingen kennen veel overeenkomsten. Grosso modo gaat het over de volgende stappen die over het algemeen chronologisch worden gepresenteerd:

1. formuleren van scenariovraag om de scenarioanalyse af te bakenen
2. verkenning van autonome ontwikkelingen en gebeurtenissen
3. clustering van ontwikkelingen en gebeurtenissen
4. analyse van clusters in termen van mate van impact en mate van onzekerheid
5. ontwerpen van een raamwerk voor scenario's
6. ontwerpen van verhaallijnen voor scenario's
7. communiceren van scenario's
8. toepassen van scenario's om strategisch te leren

Deze stappen worden in onderstaande figuur samengevat weergegeven.

Figuur 2.2 Generieke stappen scenarioanalyse

Wat het ontwerpen van een raamwerk voor scenario's betreft is het assenstelsel een veel gebruikt raamwerk. In zijn werk 'The Art of the Strategic Conversation' [35] introduceert Van der Heijden het assenstelsel als structurerend principe voor het maken van scenario's. Dit stappenplan wordt vandaag de dag nog steeds gevolgd door veel toekomstverkenners. In heel wat scenariostudies komt het assenstelsel terug als raamwerk voor de scenario's. Twee kernonzekerheden zijn gevarieerd en gecombineerd tot vier scenario's, waarin nog een aantal aannames over andere ontwikkelingen zijn gevarieerd en gecombineerd. Volgens de literatuur is er op het gebied van raamwerken voor scenarioanalyse ontwikkeling zichtbaar. Onder meer Andrew Curry [28] geeft aan dat er naast het scenarioraamwerk dat gebaseerd is op de twee assen nog een breed spectrum aan scenariomethodieken en raamwerken voorhanden is, die nog niet op grote schaal worden toegepast, maar wel beloftevol zijn, waaronder:

- morfologische scenario's, die eerder intuïtief worden ontwikkeld, door verschillende ontwikkelingen, ontwikkelingsrichtingen en gebeurtenissen in de tijd aan elkaar te koppelen

- trilemma scenario's, die ontwikkeld worden door scenario's te baseren op di - of trilemma's van ontwikkelingen
- causal layered analysis scenario's, die gebaseerd zijn op gelaagdheden van ontwikkelingen van trendmatige patronen tot metaforen, mythes en wereldbeelden (zie ook [40])
- big data scenario's, die gebaseerd zijn op grote databases en op basis van algoritmen geclusterd tot verhaallijnen
- crowdsourced futures, waarbij een deel van de toekomstverkenning 'geoutsourced' wordt richting het grote publiek (bijvoorbeeld de zoektocht naar drijvende krachten van scenario's)
- perspectivistische scenario's, die gebaseerd zijn op normatieve perspectieven. Het betreft een raamwerk waarin aannames over de richting van diverse ontwikkelingen worden gevarieerd en gecombineerd op basis van verschillende perspectieven. Perspectieven zijn perceptuele brillen waarmee mensen de wereld interpreteren en zich een wereldbeeld vormen, die hen leiden bij het bepalen van hun acties, ofwel hun managementstijl [41]. Op basis van de culturele theorie [42] hebben Rotmans en De Vries [43], Hoekstra [44], Middelkoop en anderen [45] en Offermans [46] de perspectieven-methode verder ontwikkeld en toegepast.

De 'black swan' methode, waarvan Taleb [47] de grondlegger is, is ook een noemenswaardige methode om systematisch over de toekomst na te denken. Aan de methode wordt ook wel gerefereerd als de 'wild card'- of discontinuïteiten methode. De geschiedenis leert dat maatschappelijke ontwikkelingen niet altijd op evolutionaire, lineaire wijze verlopen, maar regelmatig op een abrupte, discontinue manier [48]. Tijdelijke of permanente en soms onverwachte breuken in dominante maatschappelijke structuren kunnen worden veroorzaakt door de interactie tussen eenmalige of plotselinge gebeurtenissen en processen op de lange termijn. Taleb beschrijft de rol van deze zogenaamde 'black swan events', gebeurtenissen met een lage kans van optreden en met een extreme impact. In principe kan de 'black swan' methode gekoppeld worden aan de scenarioanalyse methode; binnen een scenario kunnen onverwachte en extreme gebeurtenissen opgenomen worden waardoor de ontwikkelingsrichting van het scenario verandert.

2.4 Participatieve toekomstverkenning

Toekomstverkenningen worden de laatste decennia steeds vaker participatief vormgegeven. De toekomstverkenningen worden dus niet meer achter een bureau door wetenschappers ontworpen maar met verschillende groepen van mensen vormgegeven. Een breed scala aan participatieve constellaties is daarbij denkbaar (van interviews tot workshops). Sinds de jaren '70 van de vorige eeuw zijn diverse participatieve methoden van toekomstverkenning ontwikkeld, zoals 'Futures Workshops' [49] en 'Future search conferenties' [50] om belanghebbenden bij een toekomstverkenning te betrekken. Met name op het gebied van de ontwikkeling en het leren van scenario's worden participatieve insteken vaak als een

onlosmakelijk onderdeel ervan gezien (zie ook [51] en [52]). Door belanghebbenden te betrekken ontstaat uiteindelijk meer draagvlak voor beleid, wordt nieuwe kennis ingebracht en ontstaat een wederzijds leerproces. Funtowicz en Ravetz [53] spreken in dit verband over participatie voor kennisproductie en 'extended peer review'.

Veelal zijn experts met uiteenlopende disciplinaire achtergronden nodig om een toekomstverkenning uit te voeren, gelet op de brede inhoudelijke insteek van een toekomstverkenning. Het gaat vaak om het ontsluiten van de benodigde kennis op het vlak van sociaal-culturele, technologische, ecologische, economische, demografische en politiek-institutionele ontwikkelingen. Toekomstverkenningen vragen dus van nature om participatie van meerdere experts vanuit een inhoudelijke noodzakelijkheid. In het geval van zo'n participatieve insteek is nog steeds sprake van een aanbod-gestuurde aanpak; de toekomstverkenkende gemeenschap, die multidisciplinair heeft gewerkt, biedt aan de vragende partij (bijvoorbeeld een overheidsinstelling) een toekomstverkenning aan. De laatste jaren is zichtbaar dat deze participatieve insteek meer en meer verschuift naar de vraagzijde van de toekomstverkenning: degenen die de toekomstverkenning voor een eigen (beleids)proces willen gebruiken (de vragende partij) gaan meer en meer ook zelf de invulling van de toekomstverkenning bepalen. Zij creëren mee bij de scenarioanalyse of trendmatige verkenning, eventueel in samenwerking met toekomstverkenkende experts. Scheidslijnen tussen aanbieders en gebruikers van toekomstverkenningen vervagen dus. Voor een deel kan deze tendens gezien worden in het licht van de ontwikkeling van democratisering van kennisontwikkeling en besluitvorming (zie [54] en [55]).

Door toekomstverkenningen ten behoeve van een beleidsproces participatief vorm te geven met wetenschappers, adviseurs, mensen uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheidsorganisaties is er sprake van kennisco-creatie, een proces waarin in ieder geval beleidsmakers en wetenschappers (en vaak ook andere actoren) samenwerken met het oog op resultaten die voor beiden van belang zijn [56]. Wetenschappers en beleidsmakers hebben door de verschillende werelden waarin ze opereren en waarin verschillende spelregels gelden verschillende belangen bij deze kennisontwikkeling. Wetenschappers zijn kennisgericht en willen over het algemeen iets toevoegen aan een grotere, al bestaande kennisbasis: nieuwe inzichten, nieuwe methoden en nieuwe modellen. Beleidsmakers zijn actiegericht en willen kennis ontwikkelen die praktische waarde heeft en een handelingsperspectief biedt.

In de literatuur [56] worden de volgende criteria voor kennisco-creatie naar voren gebracht:

- **relevantie**; gaat over de mate waarin de gecreëerde kennis ook daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft voor de praktijk. In beleidsprocessen gaat het dan over de vraag: vinden beleidsmakers of bestuurders dat het project nuttige kennis heeft opgeleverd?
- **betrouwbaarheid**; gaat over de vraag of de kennis gestoeld is op wetenschappelijke uitgangspunten, is de kennis falsifieerbaar?
- **legitimiteit**; gaat over de inbedding van de kennis in het totale beleidsproces.

Ook komen in de literatuur [56] de volgende succesfactoren voor een kennisco-creatie naar voren;

1. het betrekken van cruciale actoren (zie ook [57])
2. voldoende aandacht besteden aan de gezamenlijke probleemstructurering. Hier waarschuwen Regeer en Bunders [57] voor het vroegtijdig stollen van probleempercepties en de daaraan gekoppelde 'jump to solution'
3. het vinden van gemeenschappelijke referentiekaders om die vervolgens uit te breiden (creëren van een 'common ground of understanding')
4. het zorgdragen voor een heldere inbedding en positionering van het project
5. het belang dat iedereen - en vooral de wetenschappers - helder en consequent zijn in hun rol. Volgens Pielke [58] gaat het over vier rollen voor de wetenschappers: de pure wetenschapper, de science arbiter, de pleitbezorger en de honest broker.
6. afrekenmechanismen van zowel de wetenschapper als de beleidsmaker niet of zo min mogelijk belemmerd laten werken
7. het organiseren van hulpmiddelen en -bronnen om de kenniscocreatie te ondersteunen

Genoemde criteria en succesfactoren zullen in voorliggend onderzoek verder worden onderzocht.

2.5 Beleving van toekomstverkenning

Toekomstverkenningen worden op heel wat uiteenlopende wijzen gecommuniceerd. Door de jaren heen is het steeds belangrijker geworden deze communicatievormen zo beleefbaar mogelijk te laten zijn. Contexten en doelstellingen van processen, doelgroepen maar ook tijd en kostprijs zijn belangrijke indicatoren in de beslissing welke communicatievorm in te zetten (zie ook [59]). Vormen die meer en meer zichtbaar zijn, zijn: 'serious games', verbeeldingen van de toekomst (bijvoorbeeld in de vorm van 'mood boards' ook wel collages genoemd, sfeertekeningen, 'storyboards', tentoonstellingen over de toekomst, 'toekomststartefacten' (attributen die nu nog niet bestaan maar straks mogelijk wel) en 'future blogs'.

Figuur 2.3 Voorbeelden van belevingsvormen van toekomstverkenningen (Pantopicon, 2015)

Juist in het kader van het beleefbaar maken van de toekomstverkenning zijn kruisbestuivingen met de design-wereld veelbelovend [28, 60]. Het gaat dan vooral om de kruisbestuiving met stromingen als ‘conceptual design’ en ‘speculative design’. Design wordt daarbij niet opgevat als enkel en alleen het ontwerpen van dingen, maar ook van ideeën. Dunne en Raby [27] typeren conceptual design als: *“It is a means of speculating about how things could be to imagine possible futures”*. Beide auteurs vatten toekomstverkenning eveneens op als een manier om ‘wat-als’-vragen te stellen zonder te willen voorspellen. Zij zien toekomstverkenning als een manier om een maatschappelijk debat te stimuleren inzake welke toekomst mensen wel of niet graag voor zich zien. Door de toekomst tastbaar te maken door het ontwerpen van toekomstartefacten, toekomstfilms en toekomststoryboards, kunnen de gebruikers van toekomstverkenningen een betere voorstelling maken hoe de toekomst er uit kan gaan zien, en zal deze meer ‘beleefd’ worden. Baerten [59] maakt daarbij een onderscheid tussen belevingsvormen die een functie vervullen gedurende het toekomstverkennend proces en communicatievormen die inzetbaar zijn om een toekomstverkenning als een eindproduct naar anderen te communiceren. Er is nog weinig onderzoek verricht naar de keuzes voor belevingsvormen en vooral de impact van deze op het toekomstgericht denk - en handelvermogen van de gebruikers.

2.6 Relatie toekomstverkenning en beleid

Onder beleid wordt het stellen van doelen, middelen en een tijdpad in onderlinge samenhang verstaan, ook verwoord als: *“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specifiek situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve”* [61]. Een beleidsproces is een proces dat tot doel heeft het gekozen beleid te doen uitvoeren door middel van plannen, opvolgen, evalueren, bijsturen en verankeren. Strategische beleidsprocessen zijn beleidsprocessen die gericht zijn op de ontwikkeling van langetermijnbeleid. Strategische beleidsprocessen worden onderbouwd met verschillende kennisbronnen en ervaringen. Fobé en Brans [10] beschrijven meerdere instrumenten die kunnen bijdragen aan een door hen geheten ‘geïnformeerde beleidspraktijk’, namelijk wetenschappelijke onderzoeken, beleidsrelevante studies, toekomstverkenningen, de inbreng van strategische adviesraden, burgerpanels en ad-hoc adviescomités. Ook kunnen processen van monitoring en beleidsevaluaties kennis verschaffen. Niet alleen kennis die volgens de maatstaven van de wetenschap tot stand is gekomen wordt in beleidsprocessen gebruikt, maar ook niet-wetenschappelijke kennis, zoals visies en ervaringen van belanghebbenden. Fobé en Brans spreken in dit verband over de verwetenschappelijking en de vermaatschappelijking van beleidsinformatie. Dit impliceert dat er in toenemende mate een diverser palet aan aanbieders van kennis voor beleid aanwezig is en er volgens hen dus veelal ook meer competitie plaatsvindt tussen deze kennisbronnen.

In dit onderzoek analyseren we het gebruik van kennis die afgeleid is van een toekomstverkenning in strategische beleidsprocessen. Volgens Van der Steen en Van Twist [62] verschilt kennis over de toekomst in een aantal opzichten van andere typen kennis die in beleid vaak worden gebruikt. Kennis over de toekomst is informatiever dan andere typen kennis, wat volgens hen wil zeggen dat ze toekomst beschrijft die geen werkelijkheid zijn, maar door dat te doen tegelijkertijd mede vormgeeft aan hoe de toekomst eruit komt te zien. Ook is het moeilijk de bewijslast of het ‘evidence based’ karakter van kennis over de toekomst te duiden omdat analysetechnieken die veelvuldig gebruikt worden bij de totstandkoming van sommige andere vormen van kennis voor beleid, zoals empirische analyse en meting, niet bruikbaar zijn in het kader van een toekomstverkenning. Tenslotte is ook het speculatieve karakter van kennis over de toekomst hoger dan bij andere typen kennis, terwijl de tolerantie voor onzekerheid in geval van toekomstverkenkende kennis in beleidscontexten lager is dan voor andere typen kennis. Deze verschillen kunnen er volgens genoemde auteurs voor zorgen dat kennis over de toekomst wellicht lastiger dan andere typen kennis aansluiting vindt bij de wereld van beleid.

Verschillende perspectieven op beleidsprocessen

In de theorievorming bestaan er verschillende perspectieven op beleidsprocessen. Belangrijk is deze perspectieven mee te wegen bij het verkennen van de rol en de betekenis van

toekomstverkenningen in de beleidsontwikkeling en de wijze waarop toekomstverkenningen in beleidsprocessen gebruikt worden.

Ter illustratie, Van de Donk introduceerde in 1997 in zijn proefschrift 'De Arena in Schema' [63] het onderscheid tussen de schema-benadering, ook wel de analytisch-rationele benadering genoemd, en de arena-benadering, ook wel de sociaal-interactieve benadering genoemd, van processen van beleidsontwikkeling. De schema- en arena-benadering zijn volgens hem verzamelnamen voor de denkscholen die min of meer hetzelfde onderscheid op uiteenlopende manieren conceptualiseren, benoemen en categoriseren. De schema-benadering is een gestroomlijnd model waarin volgens een doel-middelrationaliteit een vraagstuk in opeenvolgende fasen wordt geagendeerd, analyse plaatsvindt van problemen, oplossingen en alternatieven en er vervolgens een cognitief-rationeel beargumenteerd besluit wordt genomen [64]. Een van de grondleggers van de schema-benadering was Hoogerwerf [65]. Het beleidsproces wordt vaak voorgesteld als een cyclus van elkaar in de tijd opvolgende processen, namelijk agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling (besluitvorming), beleidsinvoering en -uitvoering, beleidshandhaving, beleidsevaluatie, terugkoppeling en beleidsbeëindiging. In dit model ligt de politieke dimensie besloten in de stap van de beleidsbepaling, waarin de voor het probleem beschikbare oplossingen op hun kosten, baten en verdelingen worden getoetst aan de op dat moment heersende politieke preferenties van verschillende politieke actoren [64]. In dit model ligt de focus op de beleidsinhoud in plaats van op het beleidsproces.

In de sociaal-interactieve of arena-benadering daarentegen wordt beleid opgevat als een continue strijd tussen beleidsmakers (al dan niet politici) en belanghebbenden, waarbij het streven naar de realisatie van eigen doeleinden centraal staat. De arena-benadering is dus per definitie multi-actor en multi-perspectivistisch, omdat verschillende actoren zich op dikwijls ondoorzichtige wijze, met onduidelijke belangen en in wisselende coalities tot elkaar verhouden [64]. De analyse van beleid binnen deze benadering besteedt daarom veel aandacht aan de interacties tussen overheden en maatschappelijke stakeholders. In vergelijking met de analytisch-rationele benadering wordt relatief meer aandacht besteed aan het beleidsproces in een beleidscontext en minder aan de beleidsinhoud. Het gaat er in de arena-benadering niet primair om het op een zo rationeel mogelijke wijze oplossen van problemen, maar veeleer om strijd wat het probleem 'is', wat dit betekent en welke 'oplossingen' voorhanden zijn [64]. Het scheiden van beleid in elkaar logisch opeenvolgende fasen is in de sociaal-interactieve benadering niet gangbaar.

In de sociaal-interactieve of arena-benadering spelen stakeholders een doorslaggevende rol, met name omdat draagvlak voor beleid van essentieel belang wordt geacht. Er zijn meerdere modellen die uitgaan van de arena-benadering. De beleidsnetwerkbenedering veronderstelt dat de overheid bij het formuleren en implementeren van beleid in een beleidsnetwerk acteert [66, 67]. In het barrièremodel [68] is beleidsvorming een hindernissenrace waarbij beleidsmakers te maken hebben met actoren die hun hindermacht inzetten om het beleid te saboteren of in hun voordeel te wijzigen. Ook het stromenmodel [69] gaat uit van de

arenabenadering, omdat verondersteld wordt dat beleid tot stand komt wanneer drie stromen (de problemenstroom, de stroom van coalities van politieke partijen en ambtelijke elites en de stroom van oplossingen) bijeenkomen in zogeheten ‘windows of opportunity’ of ‘policy windows’.

Strategische beleidsprocessen gaan over complexe vraagstukken en worden gevoed met kennis om het beleid te onderbouwen of legitimeren. In een schema-benadering zal het accent op de inzet van (wetenschappelijke) kennis groter zijn dan in het geval van de arena-benadering, aangezien in de schema-benadering meer waarde aan onderbouwing met kennis wordt gehecht. In de wetenschappelijke literatuur wordt in deze context gesproken van ‘evidence based’ policy, een verzamelterm voor allerlei wijzen en vormen waarop overheden hun beleid beter trachten te ondersteunen en te onderbouwen.

In voorliggend onderzoek wordt in eerste instantie uitgegaan van de schema-benadering en wordt dus getracht het beleidsproces in fasen te beschouwen. Er wordt wel openheid geboden om te verkennen of er ook elementen van de arena-benadering zichtbaar zijn in de onderzochte delen van beleidsprocessen. Overigens, het handelingsonderzoek concentreert zich in het bijzonder op de beleidsvoorbereidende fase, en in mindere mate op de besluitvorming. In het navolgende hoofdstuk zal hier verder op worden ingegaan.

2.7 Functies van toekomstverkenningen in beleid

Waarom worden toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen ingezet? Da Costa en anderen [14] geven een overzicht van inhoudelijke en meer procesmatige functies van toekomstverkenningen, toegespitst op het gebruik van toekomstverkenningen in beleidsprocessen van overheden. Zij onderscheiden vijf functies van toekomstverkenningen in beleidsprocessen. Ten eerste kunnen toekomstverkenningen het beleid informeren door de kennis van beleidsmakers te vergroten. Lange tijd is deze functie in de literatuur als voornaamste functie van toekomstverkenning bestempeld. Op de tweede plaats kunnen toekomstverkenningen de beleidsimplementatie faciliteren. Omdat het beleidsproces volgens de auteurs steeds minder als een lineair proces wordt gezien (zoals in de schema-benadering) en steeds meer als een continu en reflexief leerproces waarin zogenoemde systemische instrumenten [70] nodig zijn, heeft deze functie volgens hen aan belang gewonnen. *“Systemic instruments focus on the overall system capability by fostering interactions between science and technology actors, users and producers of new products and services and improving the quality of linkages between the elements and the innovation process”* [71]. Toekomstverkenning kan als een systemisch instrument getypeerd worden wanneer het de participanten aan het proces stimuleert meer toekomstgeoriënteerde attitudes te ontwikkelen, beter onderbouwde keuzes te maken en ontwikkelingen op hun waarde te schatten.

Ten derde kunnen toekomstverkenningen ervoor zorgen dat de participatie van allerlei maatschappelijke stakeholders in beleid toeneemt. Zoals reeds vermeld, worden toekomstverkenningen participatiever uitgevoerd zodat er meer kennis wordt vergaard en draagvlak wordt gecreëerd. Ten vierde kunnen toekomstverkenningen ook de beleidsontwikkeling ondersteunen door op basis van de inzichten uit de toekomstverkenning beleidsopties te ontwikkelen. Een vijfde functie van toekomstverkenningen in beleid is het herconfigureren van het beleidssysteem. Gezien de integrale denk- en werkwijze van toekomstverkenning kan het een nieuw licht op de configuratie van het beleidssysteem werpen, bijvoorbeeld door de tijdshorizon (korte termijn) waarop normaliter gefocust wordt ter discussie te stellen of de verkokering van een organisatie aan het licht te brengen. Ten slotte kunnen toekomstverkenningen volgens Da Costa en anderen [14] een symbolische functie hebben, waarmee bedoeld wordt dat een toekomstverkenning ingezet wordt om een signaal af te geven.

Uit de literatuur blijkt dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van de eerste functie (informeren) naar de tweede functie (faciliteren) mede doordat beleidsprocessen tegenwoordig meer als continue en reflexieve leerprocessen worden gezien [72]. Hieruit blijkt dat de functie van toekomstverkenning meer procesmatig van aard is, waarbij het leerproces dat de toekomstverkenning kan veroorzaken leidend is in plaats van dat het inhoudelijke eindproduct van de toekomstverkenning leidend is. Er wordt in dit licht in de literatuur dan ook gesproken van 'Third generation foresight' [73].

Aanvullend op bovenstaande brengen Fobé en Brans [10] nog een aantal functies naar voren. Toekomstverkenningen kunnen beleid legitimeren; voorgenomen beleid kan getoetst worden aan toekomstige veranderingen om te verkennen hoe toekomstgericht het beleid is. Toekomstverkenningen kunnen ook ingezet worden voor organisatieverandering. Wat dit laatste betreft raakt deze functie aan het idee van verandermanagement. Verandermanagement is een vorm van management die zich in het bijzonder bezighoudt met het veranderen van de structuur en/of de werkwijze van een organisatie. Het leren verkennen van de toekomst is ook een vaardigheid en manier van denken en handelen die aangemeten kan worden binnen een organisatie in het kader van haar verandermanagement. Verder halen Fobé en Brans de volgende functies aan die reeds door Da Costa en anderen naar voren zijn gebracht, maar wel in andere bewoordingen, te weten: het ondersteunen van beleidscyclus (oftewel het informeren van beleid), het verwerven van draagvlak voor beleid (faciliteren van beleid) en het verkrijgen van nieuwe inzichten (informatieve functie van toekomstverkenning).

Een deel van genoemde functies van toekomstverkenningen betreft in veel gevallen niet zozeer van te voren beoogde doelstellingen van de inzet van een toekomstverkenning in een strategisch beleidsproces. Het zijn eerder effecten van de inzet van een toekomstverkenning in een beleidsproces. Aangezien in dit onderzoek de toepassing van toekomstverkenningen in (semi)-publieke lokale strategische beleidsprocessen centraal staat, is dit raamwerk van functies bruikbaar als reflectiekader (zie verder hoofdstuk 3).

2.8 Betekenis van toekomstverkenning voor beleid

De uiteindelijke betekenis van een toekomstverkenning voor beleid kan afgeleid worden van de doorwerking van de toekomstverkenning in het beleidsproces. Fobé en Brans [10] constateren in hun literatuurstudie dat er verschillende typen doorwerking van beleidsinformatie in beleidsprocessen te onderscheiden zijn. Deze vormen van doorwerking liggen voor een groot deel in het verlengde van de functies van toekomstverkenningen die voordien getypeerd zijn.

Ten eerste gaat het over instrumentele doorwerking waarbij ervan uit wordt gegaan dat nieuwe beleidsbeslissingen tot stand komen op basis van de beschikbare of aangeleverde wetenschappelijke kennis, of dat bestaand beleid in het licht hiervan werd aangepast [74]. Instrumentele doorwerking is een directe inwerking op huidige of toekomstige beleidsbeslissingen en past in een rationeel beeld van beleid. Weiss claimt daarentegen dat doorwerking veeleer op indirecte wijze plaatsvindt, eerder onbedoeld dan gewild. Informatie en kennis worden in dit perspectief veeleer geïnterpreteerd door beleidsmakers en sijnepelen door in de percepties, visies en standpunten van beleidsmakers [75]. Deze vorm van doorwerking wordt ook wel conceptuele doorwerking genoemd. Fobé en Brans [10] concluderen dat het belang van conceptuele doorwerking ertoe leidt dat doorwerking een veel ruimer concept is dan 'direct gebruik' en dus instrumentele doorwerking alleen.

Fobé en Brans voegen daar nog een aantal vormen van doorwerking aan toe, namelijk dat kennis en informatie ook agenderend kunnen zijn, een strategische of symbolische invloed kunnen hebben of juist een meer procesmatige doorwerking. Een agenderende doorwerking verwijst naar het op de agenda komen van een nieuw (of oud) beleidsprobleem, al dan niet ten gevolge van een maatschappelijk of politiek debat [74]. Bij strategische doorwerking trachten politieke actoren hun eigen positie of visie op beleid en de uitkomsten ervan te promoten, te legitimeren en te versterken, of die van andere actoren tegen te werken [74]. Procesmatige doorwerking verschilt van de voorgaande typen doorwerking omdat het niet per sé gaat om het bewerkstelligen van een verandering in het gedrag of de visie van beleidsactoren ten gevolge van de kennis die als product voor het beleid wordt aangeboden, maar eerder stoelt op het proces van kennisproductie dat een impact op uitvoerders en/of gebruikers kan hebben [76] [77]. Immers: *"being engaged in the processes of evaluation can be useful quite apart from the findings that may emerge from these processes"* [76]. Het proces van kennisverwerving beïnvloedt dus de betrokken beleidsactoren. Doorwerking betekent dat betrokkenheid in het proces resulteert in een meer open houding ten aanzien van kennis voor het beleid. Het gaat bijvoorbeeld over leereffecten ten gevolge van het proces dat doorlopen is of over het tot stand brengen van gedeelde opvattingen of een netwerk tussen actoren. Ook een gevoel van eigenaarschap over en verbondenheid met een project, beleidsprobleem of oplossing zijn mogelijke gevolgen van een procesmatige doorwerking.

2.9 Ervaringen met toekomstverkenning in de beleidspraktijk

Mismatch toekomstverkenningen en beleid?

Er zijn weinig empirische studies beschikbaar wat betreft de inzet van toekomstverkenningen in de beleidspraktijk en de ervaringen en ervaren meerwaarde vanuit het perspectief van de gebruikers oftewel de direct betrokkenen. De bevindingen uit de literatuur schetsen vooral een beeld van experts die van 'buitenaf' de inzet van de toekomstverkenningen in beleidsprocessen hebben beschouwd. Zij participeerden dus niet zelf in de toekomstverkenning. Daarbij is aangetekend dat reeds uitgevoerd onderzoek vooral gaat over onderzoek op nationaal en internationaal niveau. De WRR [78] constateerde bijvoorbeeld dat de interactie tussen toekomstverkenningen en het strategisch beleid in het algemeen gebrekkig is. Dammers [9] stelde dat er sprake is van een kloof tussen toekomstverkenningen en strategisch beleid. Hij constateerde dat er sprake is van slechts een beperkt leervermogen in processen van beleidsontwikkeling [64]. Schoonenboom [79] en Van Steenberghe [80] zagen wel een effect in conceptuele vernieuwing, waardoor op de langere termijn beleidsprocessen mogelijk beïnvloed worden, maar die doorwerking is volgens hen moeilijk vast te stellen en treedt vooral indirect op. Van der Steen en Van Twist [62] concludeerden dat ondanks het feit dat de toekomst in toenemende mate bestudeerd wordt, het gebruik van deze kennis voor beleid onvoldoende is. Dit ligt volgens hen niet zozeer aan een gebrek aan interesse in toekomstige ontwikkelingen bij beleidsmakers, maar eerder aan een mismatch tussen toekomstverkenkende kennis en de wereld van beleid.

Dat het gebruik en de benutting van toekomstverkenningen volgens sommigen niet vanzelfsprekend is, toonde ook een rapport van de NRLO en Netwerk RO uit 1997 aan [81]. Er zou sprake zijn van een kloof tussen toekomstverkenning en strategisch beleid omdat het twee behoorlijk verschillende werelden betreft, elk met hun eigen taalgebruik. De verschillen worden lang niet altijd makkelijk overbrugd. Toekomstverkenners ontwikkelen vaak analytische kennis die abstract kan zijn, terwijl (strategische) beleidsmakers eerder een beroep willen doen op praktische ervaringskennis. Er zijn nog andere belangrijke verschillen tussen beleidsmakers en toekomstverkenners. Zo zouden toekomstverkenners vooral algemene uitspraken doen over allerlei mogelijke veranderingen, terwijl beleidsmakers juist vooral geïnteresseerd zouden zijn in specifieke uitspraken over het verloop van een bepaald beleidsvraagstuk of in informatie die hen in staat stelt vast te houden aan de beleidstheorie waaraan men de wirwar aan beleidsparticipanten heeft kunnen committeren. Een bedenking is wel dat deze onderzoeken inmiddels 20 jaar geleden hebben plaatsgevonden en het denkbaar is dat er in de loop der tijd veranderingen hebben opgetreden die de relatie tussen toekomstverkenningen en beleidsprocessen hebben beïnvloed. Een en ander zou ook in het licht beschouwd moeten worden van de tendens naar meer participatieve toekomstverkenningen waarbij de eindgebruikers betrokken zijn, zoals hiervoor al aan de orde is gekomen.

Dammers [9] stelt dat toekomstverkenners de inherent aan de toekomst verbonden onzekerheid en mogelijke opties onderzoeken, terwijl beleidsmakers vooral behoefte lijken te hebben aan zekerheid. Toekomstverkenningen zouden bovendien onvoldoende georiënteerd zijn op strategische beleidsdilemma's en mede daardoor onvoldoende worden benut [78]. Tenslotte richten toekomstverkenners zich vooral op de lange termijn, terwijl beleidsmakers zich eerder met de korte termijn bezighouden.

De manier waarop er tegen de relatie tussen toekomstverkenningen en strategische beleidsvorming wordt aangekeken, is in de loop der tijd veranderd. Nog steeds is de algemene verwachting dat toekomstverkenningen behulpzaam kunnen zijn bij het nemen van beter onderbouwde strategische beslissingen en bij het beperken van de kans op suboptimale uitkomsten of beleidsfiasco's. Toch wordt in meer recente publicaties het verband met strategische beslissingen losser voorgesteld. Er wordt niet meer van uitgegaan dat toekomstverkenningen de onzekerheid die inherent is aan de toekomst kunnen reduceren, maar veeleer gaat het om het onderzoeken van en aanknopen bij onzekerheid. Een voorbeeld hiervan is volgens Dammers [81] de manier waarop bijvoorbeeld Van der Heijden en Schutte [82] toekomstverkenning zien. Zij zien toekomstverkenningen als zijnde gericht op het verbeteren van de strategische competenties van beleidsmakers middels het organiseren van 'strategische conversaties'. Toekomstverkenningen kunnen dit strategische gesprek van onderbouwing voorzien door beleidsmakers in de gelegenheid te stellen een gezamenlijke taal te creëren om ideeën over de toekomst uit te wisselen en een gezamenlijk denkkader te ontwikkelen. In ultimo zouden beleidsmakers hierdoor beter in staat moeten zijn om zich op toekomstige veranderingen voor te bereiden, strategische visies te ontwikkelen en hun repertoire aan handelingsopties te vergroten.

Inzet van toekomstverkenningen in de lokale beleidspraktijk

Voorliggend onderzoek gaat over het gebruik van toekomstverkenningen in de lokale beleidspraktijk ((inter)gemeentelijke organisaties). Er is weinig tot geen onderzoek gedaan naar de lokale beleidspraktijk wat betreft de inzet van toekomstverkenningen. Ervaringen met toekomstverkenningen in de Nederlandse beleidspraktijk zijn ten opzichte van andere landen relatief gezien goed gedocumenteerd. Daar waar bijvoorbeeld op nationaal ministerieel niveau in Nederland al veel ervaring is met toekomstverkenning in termen van het verkennen van mogelijke toekomstige ontwikkelingen, geldt dit in mindere mate op lokaal niveau (zie ook [83], zeker als het gaat om de inzet van de toekomstverkenkende methode scenarioanalyse). Op gemeentelijk niveau zijn vooral voorbeelden te vinden van de inzet van prognoses (die tot stand zijn gekomen op basis van eigen instrumentarium of uitbesteed zijn aan een externe organisatie). Het gaat dan met name om prognoses op het vlak van bevolkingsontwikkeling, de ontwikkeling van de woningvoorraad en arbeidsmarktdynamiek. Ook zijn er verschillende gemeentelijke organisaties in Nederland die gebruik hebben gemaakt van trendanalyses, in het bijzonder in de context van stadsvisies en bestuursprogramma's, oftewel beleidsproducten die integraal van karakter zijn. Scenarioanalyses op gemeentelijk niveau zijn minder voorhanden.

Het nadenken over de toekomst klinkt met name door in de visievorming voor gemeenten. Dan gaat het vooral over een wenselijk, normatief toekomstbeeld en minder over mogelijke toekomstige veranderingen. Dit beeld dient veelal als referentiekader voor strategische acties op lange termijn. Van der Helm [84] typeert ze als denkconstructies over de gewenste toekomst, bedoeld om acties te genereren en veranderingen teweeg brengen. Volgens Nekkers en Meijer [85] heeft zeker 20% van alle Nederlandse gemeenten in het verleden een toekomstvisie opgesteld. Volgens hen is Nederland hierin tamelijk uniek in vergelijking met landen als België, Duitsland en Engeland.

Overheidsinstellingen ontwikkelen op de lange termijn gerichte visies voor bijvoorbeeld de gehele stad. Zo zijn gemeenten in Nederland althans, verplicht een structuurvisie op te stellen. Andere integrale toekomstvisies zijn niet van rijkswege opgelegd en hebben een meer vrijblijvend karakter. Ze schetsen een normatief beeld van de gewenste situatie in de gemeente in een bepaald jaar in de toekomst. De vraag die in dit onderzoek aan de orde is, is in hoeverre er bij dit soort visievormingstrajecten, ook oog is voor autonome toekomstige ontwikkelingen en de mate van samenhang en onzekerheid daarvan. De meeste visies geven volgens Nekkers en Meijer [85] bijvoorbeeld weinig blijk van een besef van de ingrijpende technologische veranderingen die ook op gemeenten kunnen afkomen, inclusief de mogelijke breed-maatschappelijke gevolgen hiervan. De meeste gemeentevisionen zijn gestoeld op trendanalyses. Er zijn wel enkele gemeenten aan te wijzen die gewerkt hebben met de methode scenarioanalyse.

2.10 Factoren van invloed

In de literatuur worden verschillende factoren aangehaald om te verklaren waarom toekomstverkenningen wel, geen of een beperkte rol in strategische beleidsprocessen spelen. Voor een deel zijn deze inzichten ontleend aan een empirische onderbouwing, voor een deel niet.

Factoren vanuit de toekomstverkenkende zijde, die de relatie tussen toekomstverkenning en de wereld van beleid beïnvloeden zijn volgens Van Doorn en Van Vught [86] en Van der Steen & Van Twist [62]:

- de inhoud van toekomstverkenningen en in hoeverre deze op maat is van de vragende partij
- de toekomstverkenkende methodieken die gebruikt zijn in termen van validiteit, interpretatiebreedte en kosten
- de deskundigheid, reputatie en professionele achtergrond van de toekomstverkenners

Als het gaat om de inhoud van de toekomstverkenning, merkt Van Asselt [25] op dat de mate van 'wetenschappelijkheid' van een toekomstverkenning invloed heeft op het gebruik van

toekomstverkenningen in de beleidspraktijk. Van Asselt pleit daarom voor wetenschappelijke verdieping van toekomstverkenningen.

Bakker [87] redeneert minder vanuit de toekomstverkenning zelf maar wijst op de aard van het proces van beleidsontwikkeling. Er is volgens Bakker geen sprake van een instrumenteel tekort in de manier waarop beleidsprocessen worden aangepakt of een nog onderontwikkeld vermogen van beleidsambtenaren om toekomstverkenningen in te zetten, maar om een dieper gelegen aspect dat inherent is aan het beleidsproces, namelijk dat beleid politiek is. De rationaliteit van het beleidsproces is een politieke rationaliteit. Logischerwijs komt de versterking van de band tussen toekomstverkenning en beleidsontwikkeling dan alleen tot stand als toekomstverkenningen beter aansluiten bij de aard van het politieke spel van beleidsontwikkeling. Hoe dat er precies uit kan zien en wat het betekent voor de inhoud en aard van de verkenningen enerzijds en de opzet van beleidsprocessen anderzijds, is moeilijk in te schatten, stelt Bakker [87].

Van der Steen en Van Twist [62] richten zich ook op de wereld van het beleid om te bepalen of - en zo ja, hoe - de informatiehuishouding voor beleid bij de overheid open staat en sensitief en receptief is voor inzichten opgedaan in toekomstverkenningen. De benadering bepaalt mede welke rol toekomstverkenningen in het beleid kunnen en zullen spelen en dus ook de manier waarop zij een bepaalde meerwaarde kunnen leveren voor strategische beleidsvorming. Van de Donk [63] geeft bijvoorbeeld aan dat het belang van onderzoek en informatie in de arena-benadering moet worden gerelativeerd, of in ieder geval vanuit een ander perspectief dient te worden gezien. Naast het zich baseren op informatie in beleid- en besluitvormingsprocessen, wordt wellicht nog meer een beroep gedaan op emotionele bronnen van legitimiteit, namelijk ideologie en belangen [75]. Als kennis wordt gebruikt, kan dit immers volgens de arena-benadering betekenen dat er in het politieke proces een bepaald type kennis of informatie aanknopingspunten biedt voor volgende stappen in het 'spel'. Van der Steen [64] constateert dat de arena-benadering zodoende de logica van het schema-benadering omdraait: de politiek vormt niet het slot van een verder vooral cognitief-rationele stroom van 'objectieve' informatie, maar is doorheen het hele traject van beleidsvorming en besluitvorming van invloed. Het politieke moment in de besluitvorming is dus niet per sé de bekrachtiging van een wet, maar juist de agendavorming, waar problemen en politieke prioriteiten 'geframed' worden. Prioriteiten dienen zich dan niet logisch en neutraal aan uit een kenbare werkelijkheid, maar worden geconstrueerd door strategisch opererende politieke actoren. Het zijn niet de zender of het product die een probleem vormen, maar de context van de ontvanger. Het beleidsproces heeft enkele fundamentele eigenschappen die de benutting van toekomstverkenningen problematisch maakt. Zo wordt niet de toekomstverkenning an sich, maar de notie van de toekomst in de context van politiek en bestuur problematisch.

Van der Steen (2010) stelt dat het onmogelijk is om zonder een analyse van dieper gelegen kenmerken van beleidsprocessen in het openbaar bestuur tot een adequate afstemming tussen de opzet van toekomstverkenningen en het gebruik ervan in beleidsprocessen te

komen. Dit ligt in lijn met de visie van Schoonenboom en Van Latesteijn [88], namelijk dat een goede afstemming tussen de informatiebehoeften van de ontvanger van toekomstonderzoek en wat de toekomstonderzoeker met zijn arsenaal aan kennisbronnen kan bieden cruciaal zijn voor zowel de bruikbaarheid als een succesvol gebruik van toekomstinformatie in het beleidsproces [88]. De bruikbaarheid van toekomstinformatie kan georganiseerd en/of afgestemd worden op de kenmerken van de beleidssituatie en de gebruiker. Als de informatievragers vooral geïnteresseerd is in het oplossen van kortetermijnproblemen, dan is een andere benadering geëigend dan bij langetermijnvragen. Ook de aard van het beleidsprobleem, de tactische of strategische belangstelling, beleidsvrijheid en allerlei andere variabelen zijn belangrijke grootheden bij de inrichting van het toekomstonderzoek. Als op deze variabelen optimaal ingespeeld wordt dan kunnen volgens Schoonenboom en Van Latesteijn oneigenlijke verwachtingen worden gecounterd en kan de bruikbaarheid van toekomstonderzoek worden vergroot, zodat uiteindelijk ook het gebruik tot tevredenheid van zowel toekomstverkenner als beleidsmaker kan stemmen.

Andere factoren vanuit de beleidsproces-zijde, die de relatie tussen toekomstverkenning en de wereld van beleid beïnvloeden zijn (zie [86] en [62]):

- de context waarin de verkenning is uitgevoerd in termen van positionering binnen de organisatie, tijdsspanne, timing en geldigheid van gegevens
- de mate van conflict tussen beleidsmakers (indien veel conflict is er eerder sprake van een 'framing' effect in plaats van 'reframing' effect volgens Dammers [9]).

Volgens Da Costa en anderen [14] kunnen de volgende factoren worden benoemd om de invloed van toekomstverkenningen op het beleidsproces te vergroten. Deze analyse is mede gebaseerd op het 'gebruikersperspectief' van de betrokkenen bij de toekomstverkenning en kent zeker overlap met bovenstaande factoren. De volgende factoren komen aan de orde:

- doorgronden van het beleidsproces en de context ervan in termen van bijvoorbeeld juiste timing, de cultuur van besluitvorming, en de toepasbaarheid van de toekomstverkenning
- goed inzicht verwerven in de bewegingsruimte die de overheid heeft
- samen met de opdrachtgever de toekomstverkenning als proces uitstippelen (teneinde wederzijds te leren van de (on)mogelijkheden van de methodologie, de randvoorwaarden voor een geslaagde toekomstverkenning etc)
- betrekken van beleidsmakers in de toekomstverkenning. De wijze waarop zou afgestemd moeten zijn op de context. Een balans wordt nagestreefd tussen draagvlak, kennis van de methode enerzijds en innovatief vermogen van de verkenning zelf anderzijds.

In de literatuur worden ook factoren getypeerd die te relateren zijn aan het snijvlak van toekomstverkenning en beleid. Onder meer wordt gesproken over de concurrentie met andere typen beleidskennis en hun dragers. Daarbij stellen Schoonenboom & Van Latesteijn [88] dat de positie van toekomstonderzoek en toekomstinformatie in beleidsprocessen zwakker is dan van empirisch onderzoek, omdat toekomstverkenning zich bezig houdt met een nog niet bestaande werkelijkheid. Toekomstinformatie betreft altijd denkconstructies en geen representaties van de observeerbare werkelijkheid.

Een andere factor gerelateerd aan het snijvlak betreft de verspreiding en communicatie van toekomstverkenningen (of te wel de wervingskracht) (zie [9]). Dat blijkt ook uit de studie van Da Costa en anderen [14], waarin het belang van een sterke communicatie van de toekomstverkenning wordt aangehaald. Hier worden drie denkrichtingen geopperd: het vergroten van de 'bandwidth' (door meerdere communicatievormen aan te bieden), versterken van het signaal (meer kwaliteit, relevantie, bruikbaarheid en juiste timing) en het ontvangst verbeteren (aandacht en concentratie van het doelpubliek vergroten).

Daarbij wordt ook de suggestie gedaan om de resultaten van een toekomstverkenning als een soort 'reservoir' aan te bieden: *"it is considered a good approach to conceptualise and present foresight results more as a 'reservoir' of knowledge resources and policy options that policymakers would be able to dip into the coming years"* [89].

In voorliggend onderzoek zal per gevalstudie onderzocht worden welke betekenis en doorwerking toekomstverkenningen in het beleidsproces hebben gehad. Daarbij zal ook onderzocht worden welke factoren daarop van invloed zijn geweest, en hoe deze zich verhouden tot bovenstaande. Ook zal bezien worden of er nog nieuwe factoren aan het licht komen in de gevalstudies (zie verder hoofdstuk 3). In onderstaand figuur staan de factoren samengevat die in de literatuur zijn gevonden.

Figuur 2.4 Factoren van invloed op de relatie toekomstverkenning en beleid

Hoofdstuk 3 Onderzoeksaanpak

Hoofdstuk 3 Onderzoeksaanpak

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek verder afgebakend middels een aantal onderzoeksvragen en wordt de onderzoeksaanpak verantwoord. Voorliggend onderzoek is gebaseerd op vier gevalstudies. Per gevalstudie zal toegelicht worden hoe het onderzoek is aangepakt.

3.2 Centrale onderzoeksvragen

Zoals uit voorgaande hoofdstukken is gebleken, is er nog maar weinig wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van toekomstverkenningen in de lokale beleidspraktijk. Voorliggend onderzoek is dan ook exploratief van karakter. De navolgende onderzoeksvragen illustreren dit:

1. Waarom worden toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk toegepast?

Onderzocht is welke drijfveren en motieven er zijn om met toekomstverkenning in de context van een strategisch beleidsproces in de lokale beleidspraktijk aan de slag te gaan. Daarbij zijn de functies van toekomstverkenningen, zoals in hoofdstuk 2 aan de orde gekomen, als vergelijkingsbasis ingezet. Onderzocht is in hoeverre deze functies terugkomen in de motieven van organisaties om met toekomstverkenning aan de slag te gaan.

2. Hoe worden toekomstverkenningen uitgevoerd ten behoeve van strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

In voorliggend onderzoek is geanalyseerd welke procesmatige en methodologische stappen gezet worden in het systematisch verkennen van de toekomst ten behoeve van een beleidsproces. In concreto gaat het om het bestuderen van de wijze waarop het vergaren, analyseren en combineren van de toekomstgerichte informatie ten behoeve van strategische beleidsprocessen is vormgegeven en georganiseerd. Daarbij is ook onderzocht hoe het kennisco-creatie proces is verlopen. Tevens is onderzocht met welke kennisbronnen de toekomstverkenning is onderbouwd en welke methoden en technieken voor toekomstverkenning worden ingezet. Een toekomstverkenning resulteert veelal in een tussen- of eindproduct, bijvoorbeeld in een set trends of scenario's. Onderzocht is welke toekomstverkenkende tussen- en eindproducten worden opgeleverd die vervolgens in lokale strategische beleidsprocessen worden ingezet.

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

De derde onderzoeksvraag borduurt voort op de eerste twee onderzoeksvragen en gaat over de uiteindelijke betekenis van toekomstverkenningen voor lokale strategische beleidsprocessen. Allereerst is onderzocht hoe geleerd wordt van toekomstverkenningen en hoe deze inzichten in het beleidsproces worden aangewend. Vervolgens is onderzocht op welke wijze de inzichten die ontleend zijn aan toekomstverkenningen van betekenis zijn voor het beleidsproces en het beleid dat hieruit voortvloeit. Welke inzichten worden ontleend aan de toekomstverkenningen? En hoe worden deze verwerkt in het beleidsproces of de in ontwikkeling zijnde beleidsproducten? Deze vraag wordt door de direct betrokkenen en door de onderzoeker beantwoord op basis van de geanalyseerde beleidsproducten en observaties tijdens de gevalstudies.

Bij de derde onderzoeksvraag is ook rekening gehouden met de kenmerken van de verschillende perspectieven op beleidsprocessen, zoals deze in hoofdstuk 2 aan de orde zijn gekomen (schema-benadering versus arena-benadering). De strategische beleidsprocessen die in de gevalstudies centraal staan zijn doorgelicht op de stappen die in het beleidsproces zijn gezet. Hierbij ging het ook om de vraag in hoeverre toekomstverkenkende inzichten competitief of juist complementair werden aangewend in vergelijking met andere kennisbronnen. Zoals reeds in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen kan de betekenis van een toekomstverkenning voor beleid onder meer afgeleid worden van de mate waarin en de manier waarop de toekomstverkenning doorwerkt in het beleidsproces. In de gevalstudies is onderzocht welke vormen van doorwerking aan de orde zijn.

4. Welke meerwaarde ontlenen direct betrokkenen aan toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

Met deze onderzoeksvraag wordt beoogd om een beter beeld te krijgen van de belevingen van gebruikers van toekomstverkenningen in lokale strategische beleidscontexten. Hoe ervaren zij de inzet van toekomstverkenningen, welke meerwaarde zien zij in toekomstverkenningen en welke noden en behoeften leven er bij hen als het gaat om de inzet van toekomstverkenningen? Met andere woorden, de vierde onderzoeksvraag is gericht op de vraagzijde oftewel de beleving van de uiteindelijke 'gebruikers' van de toekomstverkenning. Deze vraag wordt dan ook vooral beantwoord door de direct betrokkenen bij het beleidsproces.

5. Welke factoren zijn van invloed op de relatie tussen toekomstverkenningen en strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

Op basis van voorliggend onderzoek en reeds verricht onderzoek is getracht een overzicht te schetsen van factoren die de relatie tussen beleidsprocessen en toekomstverkenning kunnen beïnvloeden. In hoofdstuk 2 zijn reeds enkele factoren aan de orde gekomen die als hefboomen of als barrières kunnen worden getypeerd. Deze dienen als reflectiebasis voor de gevalstudies.

3.3 Onderzoeksbenadering

De genoemde onderzoeksvragen zijn gericht op een vrij onontgonnen onderzoeksterrein. Vanwege het vernieuwende en complexe karakter van de vraagstellingen is het onderzoek te duiden als *exploratief*. Het accent ligt hierbij op het vergaren en analyseren van empirisch materiaal teneinde tot betekenisvolle conclusies te komen. Om invulling te geven aan het exploratieve karakter van het onderzoek is gekozen voor een vorm van sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat aangeduid wordt als *handelingsonderzoek*, ook wel actie-onderzoek genoemd. De onderzoeksbenadering van handelingsonderzoek is in de jaren '40 van de 20ste eeuw door Kurt Lewin uitgewerkt [90]. Deze wordt gedefinieerd als: *“Action research is a period of inquiry, which describes, interprets and explains social situations while executing a change intervention aimed at improvement and involvement. It is problem-focused, context-specific and future-oriented”* [91]. Handelingsonderzoek richt zich dus allereerst op het “verbeteren van het maatschappelijk handelen van mensen door middel van wetenschappelijk onderzoek” [92]. Door in te grijpen in het proces en verandering teweeg te brengen, zou een beter inzicht in de problematiek moeten ontstaan. Het betekent dat onderzoeker en onderzochte nauw moeten samenwerken, waarbij het de bedoeling is dat de inzichten van beide partijen worden vergroot [93].

Handelingsonderzoek is met name aangewezen als nieuwe handelingsmogelijkheden moeten worden ontwikkeld [93], zoals ook in de onderzochte beleidsprocessen aan de orde was. Bij aanvang van het onderzoek was in alle gevalstudies sprake van een behoefte aan meer toekomstgerichte werkwijzen en, als resultante daarvan, toekomstgerichter beleid of toekomstgerichte bouwstenen voor beleid. De ingreep in het strategisch beleidsproces bestond uit het uitvoeren van toekomstverkenningen en het gebruiken van de resultaten hiervan in het beleidsproces zelf, inclusief het eigen maken van een nieuwe manier van denken en handelen bij de direct betrokkenen. De ambitie van de betrokken organisaties was om toekomstgerichter te gaan opereren, wat uiteindelijk tot een kwaliteitsimpuls voor beleid en beleidsontwikkeling zou moeten leiden. Dit laatste is, gelet op de looptijden van de onderzochte gevalstudies lastig aan te tonen. Wat is immers ‘kwaliteitsvoller’ beleid? In dit licht valt te denken aan beleid dat uiteindelijk breed maatschappelijk gezien meerwaarde oplevert. Dit zou pas jaren later vastgesteld kunnen worden en vergt bovendien een referentiekader van beleid waarin geen resultaten van toekomstverkenning zijn opgenomen. Een dergelijke vergelijkende analyse was in dit onderzoek niet haalbaar en is in de beleidspraktijk lastig te verwezenlijken, omdat handelingsonderzoek nu eenmaal niet in een laboratorium-setting plaatsvindt. Op basis van de bestudeerde gevalstudies is het wel mogelijk geweest te onderzoeken welke invloed toekomstverkenningen met name op de beleidsvoorbereidende stappen van de onderzochte beleidsprocessen en de ontwikkelde beleidsproducten hebben gehad. Ook is het mogelijk geweest de percepties van de direct betrokkenen in de desbetreffende organisaties te onderzoeken, onder meer in termen van welke meerwaarde de toekomstverkenning volgens hen geboden heeft en hoe zij de inzet van toekomstverkenning hebben ervaren.

Tot slot, een belangrijk kenmerk van handelingsonderzoek is het pragmatisch omgaan met de uitvoering van het onderzoek, zoals ook beschreven door Frega en Da Silva [94]. Door in te grijpen in een beleidscontext en beleidsproces waar men als onderzoeker grotendeels niet de controle over heeft, is het zaak om met de onderzoeksaanpak flexibel om te gaan. Flexibiliteit gaat onder meer over het flexibel kunnen inrichten van de momenten waarop ingrepen gepland kunnen worden en interviews en bevragingen kunnen worden afgenomen. In hoofdstuk 9 zal een beschouwing gegeven worden van de uitvoering van voorliggend handelingsonderzoek aangezien de onderzoeksaanpak zelf experimenteel van karakter is.

3.4 Onderzoeksontwerp en onderzoeksmethoden

In voorliggend onderzoek werden drie fasen doorlopen.

Fase 1 Oriëntatie

Doel van de eerste fase was een beeld te krijgen van wat er in theorie en praktijk bekend is over de relatie tussen toekomstverkenningen en strategische beleidsprocessen. Deze fase werd vormgegeven door literatuuronderzoek, analyse van beleidsdocumenten, toekomstverkennde rapporten (ten behoeve van beleid) en verkennende interviews. Het literatuuronderzoek was gericht op een analyse van reeds uitgevoerde wetenschappelijke onderzoeken naar het gebruik van toekomstonderzoek in strategische beleidsprocessen en meer ‘grijze’ literatuur over toekomstverkenningen en strategische beleidsprocessen. Op grond van deze fase werd duidelijk dat er sprake is van een redelijk onontgonnen terrein als het gaat om onderzoek naar de inzet van toekomstverkenningen in de lokale (semi-)beleidspraktijk. Ook zijn vijf diepte-interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van gemeentelijke organisaties (strategische ambtelijke beleidsvoorbereiders) die ervaring hadden met toekomstverkenningen in beleid (gemeente Breda, Heerlen, Leiden, Maastricht en Antwerpen). Doel van de interviews was om inzicht te krijgen in ervaringen met toekomstverkenningen in de beleidspraktijk en de noden en behoeften die er op dit vlak leven. Tevens hebben deze inzichten de onderzoeksvragen van voorliggend onderzoek aangescherpt.

Fase 2 Verdieping

Na het voorbereidend onderzoek is handelingsonderzoek voor vier gevalstudies opgezet en uitgevoerd. De vier gevalstudies vormen de kern van voorliggend onderzoek. Handelingsonderzoek bood de mogelijkheid om de inzet van toekomstverkenningen in lokale beleidspraktijken enerzijds van zeer nabij, van binnenuit, te bestuderen en anderzijds om de impact van toekomstverkennde interventies te kunnen faciliteren en vervolgens te analyseren middels een kennisco-creatie proces. Zoals Van der Velde (2000) het typeert, gevalstudies laten zich goed combineren met handelingsonderzoek.

Het is allerm minst vanzelfsprekend om als onderzoeker bij een organisatie over een langere periode handelingonderzoek uit te kunnen voeren. Ten tijde van het onderzoek fungeerde de onderzoeker in haar dagelijkse werk als toekomstverkenner en begeleider van toekomstverkenningen en werd zij door (semi-)overheidsinstellingen (en andere organisaties) ingeschakeld om toekomstverkenkende trajecten te ontwerpen en te faciliteren. In het vervolg van deze studie wordt gerefereerd aan het 'extern toekomstverkenkend bureau'. De onderzoeker had dus direct toegang tot (semi)overheidsinstellingen. Het grote verschil met de reguliere werkzaamheden van de onderzoeker was dat de onderzoeksambitie in de gevalstudies veel prominenter aan de orde was dan in andere toekomstverkenkende trajecten. Dit heeft de onderzoeker vanaf het begin van het traject naar de (semi-)overheidsinstelling toe duidelijk gemaakt. Concreet impliceerde deze onderzoeksmatige insteek dat er geregeld met direct betrokkenen geëvalueerd werd. Aangezien de betrokken organisaties in de gevalstudies voor het eerst met de toekomstverkenkende aanpak aan de slag gingen, stonden de direct betrokkenen open voor evaluatie en werd er ook daadwerkelijk tijd gereserveerd om te evalueren.

Het nadeel van een dubbele rol, te weten onderzoeker en 'foresight practitioner' betreft de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. In zo'n relatie kan de kritische onderzoekende rol op gespannen voet komen te staan met de meer 'dienstbare' houding van een opdrachtnemer. Deze vorm van bias is van het begin van het traject onderkend. Er is dan ook een aantal maatregelen genomen, zoals het betrekken van andere onderzoekers in het onderzoek en het bevragen inzake de beleving en percepties van de direct betrokkenen, om juist deze vorm van bias te minimaliseren. Per gevalstudie zal uiteengezet worden hoe hiermee is omgegaan.

Doel van de gevalstudies was empirisch materiaal te vergaren om de centrale onderzoeksvragen te beantwoorden. Er is gebruik gemaakt van een zogenoemde multiple-case benadering. De onderzoeker moest een keuze maken welke toekomstverkenkende trajecten geschikt waren voor voorliggend onderzoek. De volgende criteria hebben een rol gespeeld:

- bij aanvang van het traject was het voornemen om een toekomstverkenning aan te wenden in een strategisch beleidsproces
- het betrof een beleidsproces op lokaal niveau (gemeentelijk en intergemeentelijk)
- het betrof een (semi-)overheidsorganisatie
- de initiatief nemende organisatie stond open voor een onderzoeksmatige benadering
- er was voldoende tijd en looptijd voor voorliggend onderzoek

Door genoemde criteria leidend te laten zijn, waren de keuzemogelijkheden voor gevalstudies voor de onderzoeker beperkt. De volgende vier gevalstudies zijn geselecteerd en staan in dit onderzoek centraal:

- **gevalstudie Deelgemeente Overschie:** het betrof een beleidsproces waarin het ontwerpen van een bestuursprogramma voor de deelgemeente Overschie (toenmalige deelgemeente Rotterdam) in aanloop naar een nieuwe bestuursperiode centraal stond. Ten behoeve van dit bestuursprogramma is gebruik gemaakt van de scenarioanalyse methode teneinde een langetermijndoorkijk in het programma te kunnen bieden. In deze gevalstudie is een

vooruitblik geboden naar een volgende bestuursperiode waarin eveneens een toekomstverkenning is uitgevoerd.

- **gevalstudie Gemeente Den Haag:** het betrof een traject waarin het toekomstgerichter leren werken bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag centraal stond. In dit traject ging het onder meer over het leren werken met de methode scenarioanalyse ten behoeve van beleid bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling. In dit traject lag het accent in eerste instantie op het educatieve aspect, te weten het leren toepassen van de methode scenarioanalyse. Gaande de gevalstudie is dit accent verschoven naar het toepassen van de scenarioanalyse methode in strategische beleidsprocessen van de gemeente Den Haag. Een van de strategische beleidsprocessen waarin de methode scenarioanalyse is ingezet, betreft het ontwerp van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag (IpSO). Dit beleidsproces is verder doorgelicht in het kader van voorliggend onderzoek om te verkennen op welke wijze scenarioanalyse als methode in een beleidsproces werd toegepast.
- **gevalstudie HuisVuilCentrale Nederland:** het betrof een strategisch proces waarin het ontwerpen van een langetermijnvisie inzake afvalinzameling bij de HuisVuilCentrale Nederland (HVC) centraal stond. In dit proces is onder meer de methode scenarioanalyse gebruikt om een visie te ontwikkelen voor een van de business units van HVC.
- **gevalstudie EcoWerf:** het betrof een proces waarin een nieuw ondernemingsplan voor de organisatie EcoWerf (Leuven, België) op het vlak van afvalbeheer is ontworpen. In dit proces ging het onder meer over het gebruik van de methode trendanalyse. De onderzoeker heeft dus ook de mogelijkheid gehad een Vlaamse (Belgische) gevalstudie te onderzoeken. Aangezien deze gevalstudie veel parallellen kende in vergelijking met één van de Nederlandse gevalstudies, te weten HVC (wat betreft type organisatie, de thematiek die centraal stond en het type beleidsproces dat doorlopen werd), heeft deze gevalstudie een plek in het onderzoek gekregen.

Zoals Lewin [90] stelt moet actieonderzoek aan een aantal voorwaarden voldoen. De gevalstudies zijn in het licht van deze voorwaarden beschouwd:

- **probleemgerichtheid;** voor alle gevalstudies geldt dat deze probleemgericht zijn. Er is nood aan een andere manier van werken en/of een ander type beleidsproduct. In alle vier de gevalstudies is behoefte aan een meer toekomstgerichte werkwijze in het kader van de strategische beleidsontwikkeling.
- **cliënt staat centraal;** voor alle gevalstudies geldt dat de opdrachtgever (een (semi-)overheidsinstelling) en het bijbehorende beleidsproces centraal staan. De gevalstudies kennen een sterk vraaggericht karakter, mede doordat de onderzoeker in opdracht van de klant werkte.
- **status quo staat ter discussie;** voor alle vier gevalstudies geldt dat er behoefte is aan verandering ten opzichte van de 'huidige' situatie (meer toekomstgericht denken en handelen ten opzichte van de huidige werkwijze).

- *onderzoek moet empirisch toetsbare uitspraken opleveren*; in alle gevalstudies zijn schriftelijke bevestigingen, interviews en observaties uitgevoerd die empirisch toetsbare uitspraken hebben opgeleverd.
- *uitspraken moeten systematisch in een bruikbare theorie passen*: getracht is zoveel mogelijk de uitspraken die ontleend zijn aan de gevalstudies te vergelijken met bestaande theorievorming omtrent toekomstverkenning ten behoeve van beleid (zie hoofdstuk 2 en 9).

Overeenkomsten en verschillen tussen de vier gevalstudies

De gevalstudies hebben gemeen dat ze plaatsvonden bij (semi)overheidsorganisaties op (inter)gemeentelijk oftewel lokaal niveau. De gevalstudies gaan over een strategisch beleidsproces en ten behoeve van dat proces is besloten een toekomstverkenning in te zetten. In alle gevalstudies hadden direct betrokkenen de ambitie om toekomstgerichter beleid of toekomstgerichte bouwstenen voor beleid te ontwerpen met behulp van toekomstverkenkende methoden. Verder hebben de gevalstudies gemeen dat in ieder geval de fase van toekomstverkenning een interactief co-creatieproces is geweest, waarbij in drie van de vier gevalstudies personen van buiten de organisatie betrokken waren. Voor alle gevalstudies geldt ook dat bij aanvang van de trajecten binnen de organisaties sprake was van weinig of geen ervaring met (kwalitatieve) toekomstverkenningen.

Toch verschillen de organisaties op een aantal aspecten. Het betreffen uiteenlopende typen organisaties wat betreft schaalniveau (regio, stad en deelgemeente), grootte (in termen van aantal medewerkers van de organisatie), organisatiecultuur, geschiedenis en juridische status (semi-overheid en overheid). Wat dit laatste betreft, zijn twee van de vier gevalstudies semi-overheidsorganisaties en de twee andere zijn overheidsorganisaties. De semi-overheidsorganisaties zijn intergemeentelijke verbanden, waarbij gemeentelijke vertegenwoordigers aandeelhouders en bestuurders van deze organisaties zijn. De betrokken overheidsorganisaties zijn een gemeentelijke en een deelgemeentelijke organisatie. Deze laatste organisatie heeft minder beleidsruimte in vergelijking met een gemeentelijke organisatie. De gehanteerde methode voor toekomstverkenning varieert over de gevalstudies (trendanalyse en scenarioanalyse). Ondanks enige verschillen worden de gevalstudies als vergelijkbaar beschouwd, aangezien de vraag centraal staat waarom en hoe toekomstverkenningen in lokale strategische beleidsprocessen worden ingezet en welke resultaten deze inzet heeft opgeleverd.

Aanpak van gevalstudies

De volgende aanpak is gehanteerd voor het handelingsonderzoek. Elke gevalstudie bestaat uit drie fasen: een *nulmeting*, een *interventiefase* (inzet van toekomstverkenning in een beleidsproces) en een *nametingsfase* (evaluatie van de inzet en het effect van de toekomstverkenning in het beleidsproces).

Wat nulmeting betreft, werd eerst per gevalstudie een beeld geschetst van de situatie aan het begin van de gevalstudie. De volgende vragen stonden hierbij centraal:

- Hoe ziet de huidige toekomstverkennde cultuur en praktijk in de organisatie eruit?
- Welke verwachtingen heeft men ten aanzien van de inzet van een toekomstverkenning?
- Waarom opteert men voor een toekomstverkenning? (onderzoeksvraag 1)

Vervolgens volgde de interventiefase. De interventie bestond uit de inzet en de uitvoering van een toekomstverkenning in het beleidsproces. In deze fase stond de tweede onderzoeksvraag centraal;

- Hoe worden toekomstverkenningen uitgevoerd ten behoeve van strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk? (onderzoeksvraag 2)

Vervolgens heeft na de interventie (de inzet van de toekomstverkenning) in elke gevalstudie een evaluatie van de inzet en uitvoering van de toekomstverkenning plaatsgevonden, de zogenoemde nameting. Daarin kwamen de overige onderzoeksvragen aan de orde:

- Welke betekenis hebben toekomstverkenningen voor strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk gehad? (onderzoeksvraag 3)
- Welke meerwaarde ontleenden direct betrokkenen aan toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk? (onderzoeksvraag 4)
- Welke factoren waren van invloed op de relatie tussen toekomstverkenningen en strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk? (onderzoeksvraag 5)

Afhankelijk van de mogelijkheden die zich voordeden, de doelgroep van het onderzoek en de beschikbare tijd, zijn verschillende onderzoeksmethoden op verschillende momenten ingezet in de genoemde fasen. De inzet, de timing en looptijd ervan variëren over de gevalstudies. Hieruit blijkt de nood aan pragmatisme dat inherent is aan handelingsonderzoek (zie verder hoofdstuk 9). Getracht is verschillende onderzoeksmethoden binnen één gevalstudie in te zetten teneinde voldoende empirisch materiaal te kunnen vergaren. Belangrijkste criterium was dat iedere gevalstudie voldoende en kwaliteitsvol materiaal zou opleveren voor onderhavig onderzoek. Daarbij was het belangrijk dat niet alleen het perspectief van de onderzoeker werd ingebracht, maar juist ook het perspectief van de direct betrokkenen bij de toekomstverkenningen. In de verschillende gevalstudies gaat het om een combinatie van een of meerdere van de volgende methoden:

- desk research;
- observatieonderzoek;
- interviews met betrokkenen;
- schriftelijke bevestigingen voor betrokkenen;
- focusgroep sessies met betrokkenen, ook wel te typeren als gezamenlijke leerbijeenkomsten

De genoemde onderzoeksmethoden hebben elk voor- en nadelen en kennen verschillende vormen van mogelijke bias. Om bias te verminderen en idealiter te voorkomen, heeft de onderzoeker (en tevens begeleider van de vier gevalstudies) andere onderzoekers ingezet om

met name de interviews uit te voeren en te helpen interpreteren van de onderzoeksresultaten. Per gevalstudie is er maatwerk geleverd, zoals ook blijkt uit de navolgende paragraaf. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten, heeft de onderzoeker de respondenten van de interviews zelf op de bevindingen van het interview en de interpretaties daarvan laten reageren (op basis van een concept verslag van het interview). De uiteindelijke neerslag van alle bevindingen van elke gevalstudie zijn ter reflectie voorgelegd aan de projectleiders van de zijde van de (semi)overheidsorganisatie. Zij hebben deze rapportages goedgekeurd.

De geselecteerde gevalstudies zijn niet representatief voor lokale (inter)gemeentelijke (semi)overheidsinstellingen die toekomstverkenningen in beleidsprocessen inzetten en met toekomstverkenning weinig tot geen ervaring hebben. Daarvoor is het aantal van vier gevalstudies te beperkt. Bovendien betreft het een begeleide inzet van toekomstverkenningen door één en hetzelfde bureau voor toekomstverkenning (en persoon, te weten de onderzoeker). Voorliggende gevalstudies kunnen echter wel gebruikt worden om inzicht te krijgen waarom en hoe toekomstverkenningen ingezet worden in beleidsprocessen op lokaal niveau, welke noden en wensen er leven bij gebruikers, en welke methodologische en procesmatige uitdagingen (op het vlak van toekomstverkenning) aan de orde kunnen zijn.

Fase 3: Vergelijking gevalstudies

Na de uitvoering van de gevalstudies, heeft er een vergelijking van de gevalstudies plaatsgevonden. Getracht is een synthese te maken gevalstudie overstijgend, om zo tot meer generieke inzichten en conclusies te komen inzake het gebruik van toekomstgerichte informatie in strategische beleidsprocessen in de lokale (semi)overheidscontext. Deze vergelijkende analyse is gestructureerd aan de hand van de vijf centrale onderzoeksvragen.

3.5 De onderzoeksaanpak van de gevalstudies

In de navolgende vier subparagrafen zal de opzet van het handelingsonderzoek per gevalstudie worden uiteengezet. Dit gebeurt in chronologische volgorde van de uitvoering van de vier verschillende gevalstudies.

3.5.1 Gevalstudie Overschie

Bij de gevalstudie Overschie staat onderzoek naar een strategisch beleidsproces centraal waarin een langetermijnvisie voor de deelgemeente Overschie werd ontwikkeld. Deze visie diende als basis voor het bestuursprogramma dat na de verkiezingen van 7 maart 2006 is ontwikkeld. Om de visie te onderbouwen is er een toekomstverkenning uitgevoerd.

Deze gevalstudie biedt tevens een beknopte doorkijk naar de voorbereidingen van een nieuwe bestuursperiode (in de periode 2006 - maart 2010) waarin wederom een visie door

de deelgemeente Overschie is ontwikkeld, een zogenoemde gebiedsvisie. Ook in deze tweede periode is gebruik gemaakt van de methode scenarioanalyse, rekening houdend met lessen uit het eerste strategische beleidsproces. Deze lessen zijn interessante bouwstenen voor voorliggend onderzoek, vandaar dat deze vooruitblik onderdeel is van de gevalstudie.

De nulmeting van het handelingsonderzoek vond plaats middels een 'proefworkshop', die tot doel had nader kennis te maken met toekomstverkenningen en systeemdenken, en gesprekken met het projectteam. Doel van de nulmeting was door methodisch te proeven aan een meer toekomstgerichte (en integrale) manier van werken (middels een workshop) de verwachtingen en wensen ten aanzien van het vervolgproces van toekomstverkenning helder te krijgen. Na afloop van de workshop werd door het bestuur besloten dat medewerkers van de organisatie verder aan de slag zouden gaan met de aangereikte methoden scenarioanalyse en het systeemdenken. Ook stond de nulmeting in het teken van het onderzoek welke kennis en ervaring met toekomstgericht denken in de organisatie van de deelgemeente aanwezig was. De nulmeting is uitgevoerd door de onderzoeker en haar collega bij het toekomstverkenkende externe bureau.

Vervolgens vond de eerste interventie plaats, te weten het uitvoeren van een scenarioanalyse. De scenario's zijn ontworpen door ambtenaren van de deelgemeente (in samenwerking met partners van andere organisaties en het begeleidend bureau). Deze scenario's zijn vervolgens door het nieuwe bestuur van de deelgemeente gebruikt om tot strategische lessen voor een visievorming te komen. Die visie is vervolgens verwerkt in een bestuursprogramma voor de deelgemeente. Dit programma is vervolgens geïmplementeerd en uitgevoerd. De onderzoeker en haar collega hebben tijdens de interventiefase nauw samengewerkt met leden van het projectteam en de gemeentesecretaris en hebben geregeld met hen geëvalueerd hoe het gehele proces verliep.

De nameting vond plaats aan het einde van het beleidsproces (dus na uitvoering van het bestuursprogramma). Circa drie jaar na het traject van de toekomstverkenning zijn de bestuursleden en de managementteamleden van de deelgemeente door de onderzoeker en haar collega bevroegd. Doel van deze bevraging was om in kaart te brengen hoe zij terugblikten op het gebruik van toekomstverkenningen en hoe zij het toekomstig gebruik van toekomstverkenningen binnen de organisatie zagen, mede met het oog op de komende bestuursperiode. Het interview protocol staat in bijlage 1. De timing van deze interviews was bewust gerelateerd aan de aankomende nieuwe bestuursperiode (die zou aanvangen na de verkiezingen van 3 maart 2010). De deelgemeentesecretaris had de ambitie om tijdig deze nieuwe bestuursperiode ambtelijk voor te bereiden. Doel van de interviews was onder meer om te zien welke rol een toekomstverkenning hierin wederom kon spelen en in hoeverre het toekomstgericht denken reeds was ingebed binnen de organisatie. Voorafgaand aan de interviews heeft een ieder het boekwerkje van de analyse, inclusief de scenario's, nogmaals toegezonden gekregen, om weer de scenarioanalyse op het netvlies te krijgen. De resultaten van de interviews zijn gepresenteerd tijdens een focusgroep bijeenkomst met een deel van de

geïnterviewden, te weten de leden van het managementteam en de gemeentesecretaris. Tijdens deze bijeenkomst zijn de inzichten bediscussieerd en verder aangescherpt.

Zoals aangegeven heeft ook nog een doorkijk plaatsgevonden naar een volgende beleidscyclus. Deze doorkijk is minder diepgaand onderzocht, maar heeft voor voorliggend onderzoek wel interessante nieuwe inzichten opgeleverd. De interventie bestond uit het updaten van de reeds uitgevoerde toekomstverkenning en aansluitend het gebruik ervan in een strategisch beleidsproces. Deze update is door de onderzoeker geëvalueerd middels een eenvoudig vragenlijstonderzoek bij de betrokken ambtenaren en deelraadsleden. De tweede interventie kent geen officiële nameting.

3.5.2 Gevalstudie Dienst Stedelijke Ontwikkeling - gemeente Den Haag

Bij de gemeente Den Haag heeft de tweede gevalstudie plaatsgevonden, te weten bij de afdeling Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO). In deze gevalstudie hebben medewerkers van de gemeente Den Haag allereerst middels een uitgebreid leertraject nader kennism gemaakt met methoden voor toekomstverkenning, in het bijzonder de methode kwalitatieve scenarioanalyse. Naar aanleiding van dit traject zijn scenario's, die bij wijze van oefening in het traject waren ontwikkeld, in diverse strategische beleidsprocessen ingezet. In deze gevalstudie is verkend hoe de medewerkers het werken met deze methode hebben ervaren en wat hun ervaringen met scenarioanalyse in de beleidspraktijk vervolgens waren. In tegenstelling tot de andere gevalstudies ging het in voorliggende gevalstudie dus niet enkel over één beleidstraject waarin toekomstverkenningen een rol hebben gespeeld maar ook over de ervaring met toekomstverkenningen in het kader van een leertraject. Een van deze beleidstrajecten wordt uitgelicht in het kader van deze gevalstudie aangezien meerdere deelnemers uit het leertraject via verschillende deeltrajecten bij dit beleidstraject betrokken zijn geweest. Het betreft de ontwikkeling van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (in het vervolg IpSO genoemd) voor de gemeente Den Haag. Het handelingsonderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van het leertraject. Het onderzoek naar de toepassing van het geleerde in beleidsprocessen is gebaseerd op retrospectief onderzoek op basis van een schriftelijke bevraging.

De nulmeting vond plaats aan de hand van een aantal interviews met de trekkers van het leertraject en een proefworkshop met medewerkers van DSO (waarvan een groot deel ook de training had gevolgd). De proefworkshop, voorafgaand aan het leertraject, had tot doel kennis te maken met de methode scenarioanalyse en verwachtingen van betrokken ambtenaren ten aanzien van het leertraject af te tasten. Ook had deze workshop tot doel te verkennen welke ervaringen en vragen de mensen op vlak van toekomstverkenning hadden en hoe middels het leertraject hierop ingespeeld kon worden. De workshop is geëvalueerd aan de hand van een schriftelijke bevraging bij de deelnemers. Deze bevraging is niet alleen gebruikt om te evalueren maar ook om vooruit te blikken, hoe nu verder met het geleerde binnen de

organisatie. De bevraging is uitgevoerd door de onderzoeker en een van haar collega's van het externe toekomstverkennde bureau.

De interventie zelf betreft het leertraject. In juni 2009 is het leertraject gestart. Dit traject liep officieel tot eind januari 2010. Dit traject is verder uitgebreid met een terugkomsessie op 4 maart 2010. Dit leertraject is opgevolgd met een vragenlijstonderzoek bij de deelnemers (dus tijdens de interventie), dat uitgevoerd werd door de onderzoeker en haar collega van het externe toekomstverkennde bureau. In concreto, elke leersessie werd afgesloten met een vragenlijst. Ook was een kernteam ingericht van een aantal deelnemers die na elke leersessie het leerproces evalueerden (in de vorm van een gestructureerde bijeenkomst) en vooruitblikten hoe kwalitatieve toekomstverkenningen verder ingebed konden worden in de organisatie.

De nameting van het actie-onderzoek bestond allereerst uit een schriftelijke bevraging twee jaar na het leertraject (zie bijlage 2 voor de vragen). In de maand juli 2012 is via een schriftelijke bevraging bij alle deelnemers aan het traject (die op dat moment nog steeds bij de gemeente Den Haag werkten) gepolst of ze nog met het toekomstverkennde gedachtengoed werkten en op welke wijze. Ten tweede was de nameting gericht op het evalueren van de eerste ervaringen van enige deelnemers aan het leertraject die het geleerde zelfstandig in eigen werkzaamheden hadden toegepast. Enige deelnemers van het leertraject hebben de scenarioanalyse methode en de oefenscenario's toegepast in het kader van de ontwikkeling van het IpSO. Het IpSO-proces zelf is op basis van vragenlijstonderzoek in het kader van de nameting, een interview met een van de betrokkenen en desk research verder doorgelicht. Deze nameting is uitgevoerd door de onderzoeker en een van haar collega's van het externe toekomstverkennde bureau.

De onderzoeker heeft dit leertraject samen met haar collega bij het externe toekomstverkennde bureau verzorgd. Zij heeft de trainingssessies voorbereid, verzorgd en begeleid en de oefenscenario's tussentijds verder uitgewerkt en ter reflectie aan de deelnemers voorgelegd. Zij en haar collega van het externe toekomstverkennde bureau zijn dus verder niet betrokken geweest bij het toepassen van het scenariodenken en/of de scenario's in eigen werkzaamheden na het leertraject.

3.5.3 Gevalstudie Unit Afvalinzameling HVC

De gevalstudie bij HuisVuilCentrale Noord Holland (HVC) betreft een onderzoek naar het gebruik van een toekomstverkenning in een strategisch beleidsproces waarin het ontwerpen van een langetermijnvisie voor de Business Unit Inzameling (BUI) binnen het bedrijf HVC centraal stond. HVC is een publiek afvalnutsbedrijf dat afval inzamelt, bewerkt en verwerkt tot herbruikbare grondstoffen en energiedragers.

Het handelingsonderzoek is als volgt opgezet. Allereerst heeft middels interviews met de leden van de kerngroep (organiserend team van drie strategische medewerkers van de

organisatie) en een aantal nauw betrokken managers uit de organisatie van HVC een nulmeting plaatsgevonden. Onderzocht is welke ervaringen de mensen die werkzaam waren bij de BUI bij aanvang van het onderzoek met toekomstverkenning hadden. Ook was deze nulmeting bedoeld om wensen en noden die op het vlak van toekomstverkenning en strategische beleidsprocessen binnen de organisatie leefden, te expliciteren. Deze nulmeting is door de onderzoeker en een collega van het externe toekomstverkennde bureau uitgevoerd.

Daarna vond de zogenoemde interventie plaats. In een strategisch beleidsproces gericht op het ontwikkelen van een langetermijnvisie voor de BUI is een toekomstverkenning uitgevoerd. Onderzocht is op welke wijze deze toekomstverkenning is uitgevoerd, wie betrokken was, welke processtappen zijn gezet, welke directe resultaten deze toekomstverkenning voor de langetermijnvisie en het beleidsproces had opgeleverd en hoe dit proces ter plekke werd ervaren. Deze stap is gebaseerd op observaties van de onderzoeker, de begeleiding van het traject en de bijeenkomsten met kerngroepleden waar reflecties en observaties met elkaar zijn gedeeld. De onderzoeker en haar collega van het externe toekomstverkennde bureau hebben tijdens de interventiefase conclusies getrokken op het vlak van methodologische aandachtspunten die zij signaleerden tijdens de uitvoering en de inzet van de toekomstverkenning. Ook hebben zij middels desk research een aantal strategische (tussen)producten in het beleidsproces geanalyseerd.

De nameting heeft ruim een jaar nadien plaatsgevonden. Toen is middels interviews met de leden van de kerngroep, de directeur van de BUI en de managementteamleden onderzocht hoe direct betrokkenen terugblikten op de toekomstverkenning en is vooruitgeblikt hoe nu verder met toekomstverkenningen binnen de organisatie. Tevens is gepolst welke noden en behoeften bij de direct betrokkenen van de toekomstverkenning leefden. In bijlage 3 staat het interview protocol weergegeven. Ook zijn ook op basis van deze analyses nieuwe inzichten op het vlak van methodologische en procesmatige aandachtspunten naar voren gekomen. De interviews zijn door een lid van de kerngroep (en eveneens onderzoeker aan de Universiteit Maastricht) uitgevoerd, opgenomen en uitgewerkt. De onderzoeker en de interviewer hebben samen de uitkomsten van de interviews geanalyseerd en conclusies getrokken.

3.5.4 Gevalstudie EcoWerf

De gevalstudie bij de organisatie EcoWerf betreft een onderzoek naar de ontwikkeling van een ondernemingsplan voor de periode 2013 - 2018 voor de organisatie waarin een langetermijnvisie met strategieën werd opgenomen. Deze visie werd gebaseerd op een toekomstverkenning, te weten een trendmatige langetermijnverkenning, met de tijdshorizon 2030. Het gehele strategische beleidsproces heeft de titel 'Stip aan de Horizon' meegekregen.

Het handelingsonderzoek is als volgt opgezet. Allereerst heeft middels een vragenlijst-onderzoek en een focus-groepsessie een nulmeting plaatsgevonden. Onderzocht is welke ervaringen de managementteamleden van EcoWerf bij aanvang van het onderzoek met

toekomstverkenningen hadden. Ook was deze nulmeting bedoeld om wensen en noden die op vlak van toekomstverkenning en strategische beleidsprocessen binnen de organisatie leefden, te expliciteren. Deze nulmeting is uitgevoerd door de onderzoeker en haar collega bij het externe toekomstverkenkend bureau.

Daarna vond de interventie plaats. In het kader van het ontwikkelen van een langetermijnvisie en strategieën voor de organisatie EcoWerf is een toekomstverkenning uitgevoerd. Deze, toekomstverkenning, visie en strategieën werden opgenomen in een ondernemingsplan. Onderzocht is op welke wijze deze toekomstverkenning is uitgevoerd, wie betrokken was, welke processtappen werden gezet, welke directe resultaten deze toekomstverkenning voor de langetermijnvisie en het beleidsproces opleverde en hoe dit proces van de ontwikkeling van het ondernemingsplan werd ervaren. Deze stap is gebaseerd op het handelingsonderzoek, inclusief observaties, desk research en focus groepen met het managementteam en enkele leden van de raad van bestuur.

De nameting heeft nadien, halverwege 2013, plaatsgevonden. Toen is middels interviews met de leden van het managementteam, één lid van de raad van bestuur (die het gehele traject als lid van het kernteam had opgevolgd) en de directeur teruggeblikt op de toekomstverkenning en de betekenis ervan voor het ondernemingsplan en de organisatie. Het interview protocol staat in bijlage 4. In 2015 heeft de onderzoeker de mogelijkheid gehad om te ondersteunen bij het evalueren van het ondernemingsplan (inclusief de veronderstellingen over toekomstige veranderingen).

In onderstaand figuur staan de looptijden van de gevalstudies. Uit dit figuur blijkt dat de gevalstudies van Overschie en EcoWerf relatief lang duurden in vergelijking met de gevalstudies van Den Haag en de BUI van HVC. De chronologische volgorde van de gevalstudies zal ook gevolgd worden in voorliggend proefschrift (hoofdstuk 4 - 7). Per gevalstudie zal dieper ingegaan worden op de gezette stappen.

Figuur 3.1 Vergelijking looptijden gevalstudies

Hoofdstuk 4 Deelgemeente Overschie verkent de toekomst

Hoofdstuk 4 Deelgemeente Overschie verkent de toekomst

4.1 Introductie

Overschie was een deelgemeente van de gemeente Rotterdam en kende anno januari 2007 bijna 16.000 inwoners (bron: statistieken deelgemeente Overschie, 2007). Inmiddels bestaan deelgemeenten als bestuurlijke entiteiten niet meer in Nederland en zijn ze vervangen door zogenoemde gebiedscommissies. De gemeenteraad van Rotterdam heeft op 3 juli 2013 de Verordening op de Gebiedscommissies aangenomen. Daarmee werd besloten dat het bestuurlijk stelsel van deelgemeenten werd opgeheven en dat er binnen de geografische grenzen van de veertien deelgemeenten van Rotterdam gebiedscommissies kwamen. In de periode die in deze gevalstudie centraal staat, was wel nog sprake van een deelgemeente, met een eigen bestuur, deelraad en ambtelijk apparaat, vandaar dat in het kader van deze gevalstudie nog steeds gesproken wordt van 'deelgemeente'.

Bij de gevalstudie van deelgemeente Overschie staat onderzoek naar een strategisch beleidsproces centraal waarin een langetermijnvisie voor de deelgemeente Overschie werd ontwikkeld. Deze visie diende als basis voor het bestuursprogramma dat na de verkiezingen van 7 maart 2006 is ontwikkeld. Teneinde de visie te onderbouwen is er een toekomst-verkenning uitgevoerd.

Deze gevalstudie biedt tevens een beknopte doorkijk naar de voorbereidingen van een nieuwe bestuursperiode (in de periode 2006 - maart 2010) waarin wederom een visie door de deelgemeente Overschie is ontwikkeld, een zogenoemde gebiedsvisie. Ook in deze tweede periode is gebruik gemaakt van de methode scenarioanalyse, rekening houdend met lessen uit het eerste strategische beleidsproces. Deze ervaringen zijn interessante bouwstenen voor voorliggend onderzoek, vandaar dat deze vooruitblik onderdeel is van de gevalstudie.

4.2 Contextualisering

4.2.1 Ervaring met toekomstverkenning

Bij aanvang van het onderzoek was er binnen de deelgemeente weinig kennis en kunde inzake toekomstverkenningen aanwezig. Wel werd er gebruik gemaakt van toekomstverkenningen die door de gemeente Rotterdam werden aangeleverd (onder meer in het kader van de ruimtelijke planning van de stad). Deze toekomstverkenningen betroffen prognoses en meer ruimtelijk georiënteerde scenarioanalyses met (gedeeltelijke) kwantitatieve onderbouwing.

Figuur 4.1 Deelgemeente Overschie (bron: Erwin van der Meer (CC))

In aanloop naar die verkiezingen voelden zowel bestuurders als een aantal strategische ambtenaren van de deelgemeente Overschie de noodzaak om op een meer systematische wijze te gaan werken bij het ontwerpen van een nieuw bestuursprogramma voor de deelgemeente. Enerzijds wilde men meer systematiek in handen hebben om toekomstgericht te werken en anderzijds wilde men integraler kunnen werken. Deze noodzaak werd onder meer al gevoeld bij het ontwerpen van een ruimtelijke visie voor Overschie (als onderdeel van een Rotterdamse visie) die op dat moment werd voorbereid. Men worstelde toen onder meer methodisch hoe informatie over de toekomst gegenereerd en geïntegreerd kon worden in een ruimtelijke visie. Ook was men van mening dat de toekomstverkennde informatie die op dat moment in de ruimtelijke visie een plek kreeg, slechts een deel van de inhoudelijke lading dekte. Onder meer sociaal-culturele en technologische informatie ontbrak in voorliggende toekomstverkenningen volgens ambtenaren van de deelgemeente.

Aangezien een beleidsproces als het ontwerpen van een bestuursprogramma een strategische exercitie betrof, die toekomstgericht en integraal van karakter was, werd besloten dit beleidsproces te gebruiken om deze nieuwe manier van werken eigen te maken. Het centraal staande beleidsproces zelf is overigens een gekend beleidsproces voor de deelgemeente, dat elke vier jaar, bij het aantreden van een nieuw bestuur aan de orde is.

4.2.2 Doel van het strategische beleidsproces

Doel was een integrale langetermijnvisie te ontwikkelen als overkoepelend kader voor het bestuursprogramma voor de deelgemeente Overschie. Later zou deze visie als kadering moeten fungeren voor strategieën, projecten en programma's voor de deelgemeente Overschie. In 2005 is er een start gemaakt met de inhoudelijke ambtelijke voorbereidingen ten behoeve van de ontwikkeling van het nieuwe bestuursprogramma voor de deelgemeente.

4.2.3 Organisatie van het strategische beleidsproces

In januari 2005 hebben de onderzoeker en haar collega van het externe toekomstverkennde bureau gesprekken gevoerd met de secretaris van de deelgemeente en het Sectorhoofd Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (ROB). Doel was te verkennen welke betekenis en rol toekomstverkenningen voor de deelgemeente konden hebben. Naar aanleiding van dit gesprek werd besloten eerst een zogeheten proefworkshop voor het Dagelijkse bestuur en het managementteam van de deelgemeente te organiseren. In deze proefworkshop (september 2005) lag het accent op het integraal leren denken aan de hand van systeemdenken en het verkennen van de betekenis van toekomstige veranderingen voor het 'systeem Overschie'. Het betrof een proefworkshop om te verkennen of het toenmalige dagelijkse bestuur en het managementteam draagvlak zouden hebben voor de aangereikte methoden teneinde deze verder eigen te maken en in te zetten in de aanloop naar een nieuwe bestuursperiode. Ook was de workshop bedoeld om een indruk te krijgen welke affiniteit bestuurders en medewerkers van de deelgemeente hadden met toekomstverkenning en integraal denken. Op basis van de workshop kon geconcludeerd worden dat de methoden die gehanteerd werden tijdens de workshop nieuw waren voor de mensen aan tafel en zij begeleiding nodig hadden bij het verder hanteren van deze methoden. Het toenmalige bestuur en de betrokken ambtenaren waren na afloop positief over deze workshop.

Naar aanleiding van deze proefworkshop werd hetzelfde externe toekomstverkennde bureau en de onderzoeker vervolgens uitgenodigd om een toekomstverkennd traject uit te stippelen dat uiteindelijk handvatten zou moeten opleveren voor het inrichten van een toekomstgericht en integraal bestuursprogramma van de deelgemeente Overschie. Een *projectteam* bestaande uit het sectorhoofd Ruimtelijke ordening en Beheer, een collega van hem en de secretaris van de deelgemeente werd samengesteld. Belangrijk was om de secretaris van de deelgemeente te betrekken aangezien hij als 'linking pin' tussen bestuur en ambtenarij kon fungeren en ook een terugkoppeling richting de deelraad via de griffier (voorzitter deelraad) kon organiseren. Het projectteam zorgde voor de voortgang van het toekomstverkennd traject, zowel inhoudelijk als procesmatig. De leden van het projectteam vergaderden geregeld (één keer per twee maanden gemiddeld), faciliteerden de verschillende workshops die hebben plaatsgevonden en evalueerden deze ook.

Voor het ontwikkelen van de toekomstverkenning is een *werkgroep* ingericht, bestaande uit personen die:

- verschillende inhoudelijke beleidsdomeinen dekten
- kennis hadden over ontwikkelingen die op Overschie nu en in de toekomst konden afkomen
- redelijk 'waardenvrij' mee konden denken en openstonden voor andermans ideeën

De werkgroep bestond uit het projectteam, medewerkers van de deelgemeente Overschie aangevuld met vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam en organisaties waarmee de medewerkers van de deelgemeente geregeld samenwerkten. Bewust zijn ook personen van buiten de deelgemeentelijke organisatie in de eerste fase betrokken. Dit was om kennis te vergaren, die niet bij de gemeente vertegenwoordigd was en bij deze organisaties en de gemeente Rotterdam draagvlak voor de toekomstverkenning te creëren.

Nadat de toekomstverkenning was ontwikkeld en de verkiezingen hadden plaatsgevonden, werd het *nieuwe bestuur en de leden van het managementteam* betrokken bij het leren van de scenario's. Een deel van de personen in het managementteam was overigens ook in de werkgroep vertegenwoordigd.

De *deelraad* van de deelgemeente heeft kennisgemaakt met de toekomstverkenning en de visie nadat het bestuursprogramma al voltooid was. Verder heeft zij geen actieve rol gespeeld in het ontwikkel- en leertraject van de scenario's. De uitvoering van het bestuursprogramma lag in handen van het bestuur van de deelgemeente en de ambtelijke medewerkers. De uitvoering van het programma werd opgevolgd door de deelraad.

Figuur 4.2 Betrokkenen bij strategisch beleidsproces van Overschie

4.2.4 Inrichting van het strategische proces inclusief toekomstverkenning

Aan het begin van het toekomstverkenkend traject hebben de onderzoeker en haar collega van het externe bureau samen met het projectteam de processtappen voor het gehele beleidsproces uitgestippeld. Het totaalproces zag er als volgt uit:

Stap 1: Toekomstverkenning en ontwerp systeemmodel

De werkgroep en het projectteam hebben middels meerdere workshops een systeemmodel voor Overschie ontwikkeld en een toekomstverkenning uitgevoerd. Aansluitend vonden de verkiezingen plaats en werd een nieuw bestuur geformeerd.

Stap 2: Leren van de toekomstverkenning

Het projectteam, het nieuwe bestuur en het managementteam van de deelgemeente hebben middels twee workshops de toekomstverkenning toegepast om strategische lessen voor Overschie te trekken en na te denken over nieuw toekomstgericht beleid voor de deelgemeente. Ten tijde van het leren van de toekomstverkenning was het coalitie-akkoord van het nieuwe bestuur getekend.

Stap 3: Visievorming ten behoeve van het bestuursprogramma

Het nieuwe bestuur en de deelgemeentesecretaris hebben een visie voor 2025 voor Overschie ontworpen, mede geïnspireerd door de toekomstverkenning en het systeemmodel.

Stap 4: Van visie naar strategievorming

Het nieuwe bestuur en de deelgemeentesecretaris hebben de visie vervolgens gebruikt om te komen tot nieuwe strategieën en onderliggende activiteiten, programma's en projecten.

Stap 5: Uitvoering van het bestuursprogramma

Uiteindelijk zijn de acties uit het bestuursprogramma uitgevoerd.

De laatste drie stappen zijn zonder begeleiding van de onderzoeker en het externe toekomstverkenkende bureau gezet. Het externe bureau (en de onderzoeker dus ook) was voor een bepaalde periode ingehuurd door de deelgemeente. Het betrof de periode van de eerste twee stappen, zoals hiervoor weergegeven.

Eind 2009 werd opnieuw nagedacht over de inrichting van de nieuwe bestuursperiode. In 2010 zouden er namelijk weer gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden. Toen is besloten om een gebiedsvisie voorafgaand aan de verkiezingen te ontwikkelen. Het nieuwe bestuur zou dan al een inhoudelijke onderlegger hebben voor het nieuwe bestuursprogramma. Aangezien het toekomstgericht en integraal werken in de periode 2005/2006 goed was bevallen bij bestuurders en ambtenaren van de deelgemeente werd besloten om de methode scenarioanalyse wederom in te zetten voor het ontwikkelen van de gebiedsvisie.

4.3 Waarom een toekomstverkenning?

De toekomstverkenning is in het eerste onderzochte beleidsproces met name ingezet om het bestuursprogramma en de visie toekomstgerichter van karakter te maken en ook meer aandacht te schenken aan de samenhang van ontwikkelingen en beleidvoornemens (integraliteit). Men wilde met dit bestuursprogramma anticiperen op de toekomst. Tevens was het belangrijk dat men vanuit een bredere insteek naar de toekomst zou kijken en verschillende typen ontwikkelingen een plek in de voorbereidingen van het bestuursprogramma zou geven. Tegelijkertijd beschouwde men dit traject als een leertraject: doel was het aanmeten van een nieuwe manier van werken.

Vanwege de positieve ervaringen met het werken met toekomstgerichte en integrale methoden tijdens de proefworkshop werd er dus groen licht gegeven voor het ontwerpen van een strategisch beleidstraject waarin het toekomstgerichte en integrale denken werd verweven. Deze workshop heeft een belangrijke rol gespeeld in het managen van de verwachtingen van het toekomstverkenningstraject dat in het verschiet lag. Men wist wat men op hoofdlijnen kon verwachten van de scenarioanalyse methode.

4.4 Hoe de toekomstverkenning is uitgevoerd

4.4.1 Methodische keuzen inzake de toekomstverkenning

Het projectteam besloot om *kwalitatieve scenario's* uit te werken aangezien men vooral nieuwe inzichten wilde vergaren (wat komt er op de deelgemeente af in de toekomst) en de toekomstverkenning in termen van inhoud zo rijk mogelijk wilde laten zijn. Men had al ervaring met het werken met prognoses (deze werden met name vormgegeven binnen de Rotterdamse gemeentelijke instelling) en wilde juist verkennen welke meerwaarde een kwalitatieve toekomstverkenning zou hebben voor de strategische beleidsontwikkeling.

Het toekomstverkenningstraject, dat het bestuursprogramma mede heeft gevoed, was genaamd: '*Overschie en haar toekomst, nieuwe perspectieven*'. Overigens, het structureel rekening houden met onzekerheid - heeft een minder prominente rol gespeeld in de keuze voor scenarioanalyse. Later bij het uitwerken van de scenario's is overigens wel het besef ontstaan dat het denken in onzekerheid meerwaarde had in het strategische beleidsproces.

Het externe toekomstverkenning bureau heeft in samenspraak met de deelgemeente besloten uit te gaan van de tijdshorizon 2025. Een argument hiervoor was dat op deze termijn de uitwerking van nieuwe initiatieven en ontwikkelingen in Overschie zichtbaar zouden worden en het anticiperen op toekomstige veranderingen enige tijd kon kosten.

4.4.2 Procesverloop van de toekomstverkenning

Allereerst heeft het projectteam, inclusief de onderzoeker en haar collega van het externe bureau samengezeten in een kick-off bijeenkomst. Doel van deze bijeenkomst was meerledig: het toekomstverkenning proces verder uitstippelen, de methode nader bespreken, verkennen welke inhoudelijke bouwstenen voor met name de toekomstverkenning er al binnen de deelgemeente aanwezig waren en verwachtingen over en weer managen. Deze kick off stond ook in het teken van het zoeken van afstemming tussen het toekomstverkenning traject en het interne proces van het voorbereiden en ontwikkelen van het bestuursprogramma.

De scenario's zijn vervolgens middels desk research en drie workshops met de werkgroep totstandgekomen. Het projectteam was verantwoordelijk voor de inhoudelijke voortgang. Zij hield ook de pen vast van de stukken die over de toekomstverkenning werden geschreven. Concreet betekende dit dat niet alleen de onderzoeker en haar collega van het toekomstverkenning bureau teksten schreven maar ook twee ambtelijke medewerkers van de deelgemeente.

De eerste workshop vond plaats op 12 januari 2006. Toen is allereerst bij de huidige situatie en het verleden van Overschie stilgestaan om te leren welke veranderingen op Overschie van invloed waren geweest (in positieve of negatieve zin) en tot welke situatie in Overschie deze veranderingen hadden geleid. In deze stap is de periode 1950 -2006 overzien. Thematisch gezien was deze vraagstelling breed. Het ging bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de bevolking, de woningvoorraad, de werkgelegenheid, de voorzieningen, de mobiliteit, de milieukwaliteit, de ruimtelijke ordening, het bestuur van de deelgemeente en de sociale cohesie. Teneinde enige structuur aan te brengen in deze verkenning is gewerkt met een eenvoudig systeemmodel dat op maat was gemaakt voor Overschie. Doel van de inzet van het systeemmodel was het verkennen welke gevolgen autonome ontwikkelingen voor de 'kwaliteiten en eigenschappen van Overschie' konden hebben. Bewust werd bij aanvang van de workshop vertrokken vanuit de huidige situatie en de historie van Overschie zodat de analyse een herkenbare start zou hebben voor de deelnemers.

Figuur 4.3 Systeemmodel Overschie (bron: Pantopicon)

Nadat het verleden was onderzocht, is in diezelfde workshop de toekomst onder de loep genomen. Toen stond de vraag centraal: Welke mogelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen kunnen tussen 2006 en 2025 op Overschie afkomen en kunnen bepalend zijn voor de ontwikkeling van Overschie? Uiteindelijk heeft deze workshop een 40-tal ontwikkelingen opgeleverd, die een divers palet aan ontwikkelingen dekte (op demografisch, technologisch, ecologisch, economisch, sociaal-cultureel en institutioneel vlak).

Na de workshop is de onderzoeker met haar collega in samenspraak met de andere leden van het projectteam op zoek gegaan naar een raamwerk voor de scenario's. De navolgende workshop vond namelijk redelijk snel plaats. Deze snelheid is te verklaren door het feit dat de scenario's gereed moesten zijn voor de verkiezingen zodat het nieuwe bestuur ze direct konden toepassen. Het raamwerk was gebaseerd op een landelijke studie van het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu). In deze studie had het RIVM een scenarioraamwerk gehanteerd voor het ontwikkelen van vier scenario's voor de zogenoemde duurzaamheidsverkenner [95]. In deze studie werd een scenarioraamwerk gebruikt dat gebaseerd was op een combinatie van de as globalisering versus regionalisering en de as efficiëntie en solidariteit. Het betrof een raamwerk voor nationale scenario's die schetsten hoe het maatschappelijk-economisch klimaat in Nederland kon gaan uitzien in de toekomst. Deze assen werden dus ook in het scenario-ontwerp van de Overschiese scenario's gehanteerd (zie navolgend figuur). Op basis van deze vier 'kwadranten' werden verhaallijnen

voor de scenario's ontworpen. In bijlage 5 staat een samenvatting van de vier verhaallijnen gegeven.

In de navolgende workshop (februari 2006) heeft men kunnen reflecteren op het voorgestelde raamwerk voor vier scenario's en heeft men geprobeerd scenario's te ontwikkelen en de betekenissen van de scenario's voor de Overschiese context te doorgronden. Bij de doorvertaling ging het om de volgende vraag: wat kan er in Overschie gebeuren als deze ontwikkelingen (uit het desbetreffend scenario) zich voordoen? Op welke aspecten van het systeemmodel zijn deze ontwikkelingen van invloed en wat zijn daarvan de gevolgen? De leden van de werkgroep werden gestimuleerd om causaal door te redeneren *“als dit in het model verandert, zal vervolgens dit ook kunnen veranderen”*. Dit was voor de meeste aanwezigen een ongebruikelijke oefening, echter, deze werd snel doorgrond en uitgewerkt. Op basis van de uitkomsten van de workshop had het projectteam de scenario's inclusief de vertaling naar Overschie, verder uitgewerkt in een notitie.

Figuur 4.4 Scenarioraamwerk (bron: Pantopicon)

Tijdens de derde workshop (maart 2006) maakte de werkgroep nader kennis met de draft scenario's en verkende de werkgroep de mogelijke gevolgen van de scenario's voor Overschie. Deze stap werd wederom gestructureerd aan de hand van het systeemmodel. Verkend werd op welke aspecten van het model de toekomstige ontwikkelingen zouden aangrijpen en welke effecten deze veranderingen op andere aspecten van het model zouden kunnen hebben. Tevens heeft de werkgroep namen toegekend aan de scenario's, te weten: Business village Overschie, Overschie dorp naast de stad, Verbrokkeld Overschie, en RINEX Overschie. Deze laatste naam verdient verduidelijking; RINEX is afgeleid van het woord VINEX (Vierde Nota

Ruimtelijke Ordening Extra wijk). De R uit de acroniem gaat over het Recreatief potentieel van Overschie. Na de workshops heeft het projectteam de gehele analyse (dus geschiedenis, heden en toekomst van Overschie in de vorm van scenario's) verder uitgewerkt en opgeschreven en vastgelegd in een publicatie.

4.4.3 Kennisbronnen voor de toekomstverkenning

De toekomstverkenning is niet alleen gebaseerd op kennis van de mensen die vertegenwoordigd waren in het participatieve proces. Het externe bureau heeft eveneens kennis ingebracht. Het raamwerk van de scenario's werd gebaseerd op een gekend raamwerk van een bestaande studie van een planbureau. Het projectteam heeft enerzijds voor dit raamwerk gekozen omwille van de inhoudelijke onderbouwing van het raamwerk en het inzicht dat dit raamwerk ook op maat zou zijn voor de Overschiese context. Anderzijds heeft zij voor dit raamwerk gekozen omwille van de zogeheten geloofwaardigheid van deze studie en het planbureau zelf dat deze studie had uitgevoerd. Het projectteam gaf aan dat onder meer bestuurders ontvankelijk zouden zijn voor dit argument van geloofwaardigheid. Uit de interviews kwam dit argument bij bestuurders inderdaad naar voren.

4.4.4 Toekomstverkenning als product

Het participatieve proces heeft vier scenario's opgeleverd. Getracht is om de inbreng van de werkgroep, wat betreft de eindbeelden en de ontwikkelingspaden van de scenario's zo herkenbaar mogelijk te houden. Tegelijkertijd beschrijven de scenario's maar ten dele het ontwikkelingspad naar het eindbeeld 2025. Dit heeft voor een groot deel met tijdsdruk in het ontwikkelproces te maken en tegelijkertijd speelde mee dat de mensen aan tafel wellicht te weinig kennis hadden om deze paden goed uit te werken. Het ging dan vooral over kennis inzake typen ontwikkelingen, ontwikkelingsrichtingen en mogelijke trendbreuken, de mogelijke samenhangen tussen ontwikkelingen en de mogelijke snelheden van veranderingen.

De scenario's zijn (samen met een terugblik en beschrijving van de huidige situatie van Overschie) vastgelegd in een fotorijk boekwerkje [96]. Dit boekje was in eerste instantie bedoeld voor het nieuwe bestuur en het managementteam. Tevens zijn de scenario's middels korte filmpjes gecommuniceerd. Deze filmpjes zijn vormgegeven als zijnde vier verschillende toekomstige nieuwsuitzendingen. Deze filmpjes hadden vooral een procesfunctie. Het bestuur en (een deel van) het managementteam maakten slechts gedurende een avond (5 april 2006) kennis met de scenario's en het proces van toekomstverkenning. Aangezien er weinig tijd was voor het overbrengen van de scenario's en het belangrijk was dat men de scenario's zou doorgronden (ook omdat de meeste personen niet betrokken waren geweest bij de voorbereidingen) is voor deze communicatievorm gekozen.

Voor elk scenario was dus een fictieve nieuwsuitzending met beeld en geluid gemaakt. Middels deze communicatievorm konden de bestuurders en de raadsleden relatief snel kennismaken met de scenario's en deze vervolgens één voor één op zich in laten werken in termen van mogelijke gevolgen voor Overschie. De filmpjes dienden als opwarmer voor de vervolgstappen in het beleidsproces. Uit de uitgevoerde interviews blijkt dat deze communicatievorm (toen) verrassend was en dat men deze vorm waardeerde. Wel viel (de onderzoeker) op dat mensen niet altijd de integraliteit van de ontwikkelingen van één scenario vatte. Soms pikten personen slechts één of twee opvallende ontwikkelingen uit een scenario en focuste men zich alleen op de desbetreffende ontwikkelingen. Opmerkelijk was dat de korte filmpjes door medewerkers van Overschie tijdens het traject op sociale media (Youtube) werden geplaatst. Men vond de filmpjes inspirerend en vond het de moeite waard deze te delen met anderen. De onderzoeker en haar collega hebben hier kanttekeningen bij geplaatst (richting projectteam). De vier losse filmpjes kenden geen verdere contextualisering en waren enkel een procesinstrument en geen eindproduct. De buitenstaander zou wellicht de perceptie kunnen krijgen dat één zo'n scenario-filmje een toekomstvisie voor Overschie zou behelsen in plaats van een denkoefening inzake mogelijke toekomst. De scenario's waren redelijk extreem van karakter wat betreft aannames over wat er autonoom zou kunnen gebeuren in de toekomst. Dergelijke filmpjes zouden dus ook veel verwarring kunnen veroorzaken over de precieze betekenis van de boodschap. De filmpjes waren vooral bedoeld als procesmatige instrumenten en dus niet als op zich zelf staande communicatieve producten. In onderstaande Box staan enkele fragmenten uit één scenario-filmje weergegeven.

Gated community Hogenban viert tweede lustrum

Dit weekend viert de Hogenban haar tweede lustrumfeest. Het is alweer tien jaar geleden dat vijf randstedelijke bouwpromotoren en drie private beveiligingsfirma's de handen in elkaar sloegen om hun kapitaalcrachtige cliënteel te voorzien van een alternatief woonconcept: visueel en sociaal afgeschermd van de destijds oprukkende verpaupering en de onveiligheid. Velen dreigden immers Overschie te verlaten onder invloed van de angst, hen ingeboezemd onder andere door het groeperen van junks in de hoge flats langs de A13. Na 10 jaar is de Hogenban uitgegroeid van een woonwijk tot een luxueuze, schone vestingstad binnen de stad, met alle mogelijke voorzieningen, uiteraard uitsluitend voor inwoners van de gated community. "De Hogenban gezinnen zijn alvast razend enthousiast en kunnen het iedereen aanraden," aldus Quality of Familylife-toezichthouder Jan Teuvenbergh, "hoewel ze ook beseffen dat dit niet voor iedereen is weggelegd." De feestelijkheden aanstaande weekend vinden uitzonderlijk plaats achter open deuren en zullen besloten worden met een groots vuurwerk.

Overschie Oost opent nieuw winkelcentrum De Combinatie

In Overschie Oost opent winkelcentrum De Combinatie vandaag de deuren. Volgens manager Angelique Vredeman ent het concept zich op de grote luxe winkelcentra aan de Rotterdamse rand, maar richt het zich op het minder koopkrachtig publiek in met name Overschie Oost. Vele kleinere buurtwinkels die de economische druk niet langer alleen aankonden hebben zich onder het dak van De Combinatie gegroepeerd. Op de vraag welke klanten men verwacht, antwoordt Vreeman: "Heel ungated en gated Rotterdam is welkom!"

Luchtkwaliteit Overschie opnieuw verslechterd

Na jaren van hoopvolle vooruitgang in het eerste deel van deze eeuw is de luchtkwaliteit in Overschie sinds een paar jaar opnieuw op de terugweg. Volgens de onderzoeksgroep lifestylepsychologie van de Erasmus-universiteit ligt de zgn. comfortjacht aan de basis van het probleem. Iedereen wil in veilig comfort gehuld naar het werk, de kinderen naar school brengen, gaan winkelen en terug naar huis. De auto blijft zo hét favoriete vervoersmiddel. Dit drukt zowel op de mobiliteit, de open ruimte alsook de luchtkwaliteit. De investeringen in het openbaar vervoer zijn de afgelopen jaren weer teruggelopen en de nieuwe generatie energiezuinige en emissiearme voertuigen kan de nodige interesse van de consument niet wekken. Hoe groot het comfort thuis, onderweg en op het werk ook mag zijn, de longen van onze kinderen komen in een steeds minder comfortabele positie terecht.

Figuur 4.5 Voorbeeld fragmenten van lokale nieuwsflitsen in één van de scenario's

4.5 Betekenis toekomstverkenning voor beleidsproces

4.5.1 Procesverloop leren van toekomstverkenning

Het projectteam, managementteam en het bestuur van deelgemeente Overschie hebben direct na de verkiezingen de scenario's gebruikt om lessen te trekken voor het eigen strategische beleidsproces. Op 2 mei 2006 vond de eerste workshop plaats om te leren van de scenario's. Er werd een dag vrijgemaakt voor deze workshop. De scenario's werden toen verder onder de loep genomen en men stond stil bij de vraag welke aandachtspunten voor Overschie elk scenario opriep (nog los van de vraag of de deelgemeente hierop kon sturen). Als structurerend mechanisme werd het systeemmodel ingezet. De gevolgen van het scenario voor een bepaald onderdeel van het model konden op deze wijze inzichtelijk gemaakt worden.

Tijdens de workshop werd eerst vertrokken vanuit de scenario's die ter tafel lagen. Per scenario heeft men aandachtspunten geprioriteerd op basis van criteria als:

- mate van impact van het aandachtspunt op Overschie: des te hoger de impact, des te hoger de prioriteit.
- mate van urgentie van het aandachtspunt: des urgenter het was iets te doen aan een gevolg, des te hoger de prioriteit.
- implementatietijd van beleid (de hoeveelheid tijd die nodig is wil beleid geïmplementeerd zijn en effectief worden): des te meer tijd het zou kosten om anticiperend beleid te implementeren, des te hoger de prioriteit om er op korte termijn werk van te maken.

Uit de discussies bleek onder meer dat er vooral veel aandachtspunten op het vlak van het sociaal-culturele domein waren geformuleerd. Juist op dit vlak lag een groot deel van de sturingsruimte van de deelgemeente. Ondanks dat de onderzoeker en haar collega hadden benadrukt om de aandachtspunten niet direct te filteren op basis van eigen sturingsruimte van de deelgemeente, gebeurde dit toch. Zij vonden het belangrijk breder en opener te kijken zodat men door deze oefening wellicht aandachtspunten zou typeren waarvoor nieuwe sturingsruimte werd ontdekt. Op deze manier zou een toekomstverkenning nieuwe discussies over de eigen sturingsruimte kunnen stimuleren, of indien de deelgemeente deze ruimte niet zou hebben, wist ze wellicht bij wie ze bijvoorbeeld zou kunnen lobbyen.

Verder bleek dat bij een aantal aandachtspunten uit de scenario's nog sprake was van onenigheid op twee niveaus:

- wat betreft de ontwikkelingen zelf die beschreven werden in de scenario's (hoe men deze interpreteerden, onder meer in termen van precieze ontwikkelingsrichting)
- wat betreft gevolgen van ontwikkelingen voor Overschie

De scenario's gaven dus wat betreft inhoud en betekenis voor Overschie ruimte voor verschillende interpretaties. Getracht is deze percepties zo expliciet mogelijk te maken om de discussies helder en consistent te laten verlopen. Bovendien bleek dat bestuurders verschillende aandachtspunten uit hetzelfde scenario haalden, deels gevoed door verschillende interpretaties, deels gevoed door eigen visies en agenda's. Een bepaalde mate

van subjectiviteit was dus te bespeuren in de selectie en interpretatie van aandachtspunten. In geval subjectiviteit in de discussies doorschemerde hadden de begeleiders een belangrijke rol, namelijk om de discussies weer te 'neutraliseren' en ook ruimte te bieden voor andere perspectieven.

Bovendien bleek dat een en hetzelfde aandachtspunt middels verschillende uitingsvormen in de verschillende scenario's naar voren kwam. Ter illustratie, het belang van sociale cohesie kwam in drie scenario's als aandachtspunt naar voren maar wel in verschillende contexten. In de scenario's Business village en Verbrokkeld Overschie ging het met name om de afname van de cohesie (en de daarmee gepaard gaande segregatie, die in het tweede scenario direct te koppelen was aan het ontstaan van zogeheten 'gated communities' in Overschie). In het scenario Dorp naast de stad ging het om de toename van de sociale cohesie, die van onderop (redelijk autonoom) tot stand kwam. Door met de scenario's te werken werd duidelijk dat sociale cohesie meerdere vormen kon aannemen afhankelijk van de wijze waarop de toekomst zich uiteindelijk zou ontfouwen. Bij het trekken van lessen op basis van de scenario's was het zaak dit soort nuances onder de aandacht te blijven brengen. Hier lag een belangrijke rol voor de onderzoeker en haar collega van het externe bureau, als zijnde de begeleiders van de workshops.

Tijdens de workshop heeft het coalitie-akkoord, de voorloper van het bestuursprogramma, een belangrijke rol gespeeld. Het coalitie-akkoord is een politiek gekleurd gegeven. Met andere woorden door de prioriteiten die men als nieuwe coalitie stelt en de keuzes die men maakt, spreekt men zich uit over waarden en normen betreffende een wenselijke toekomst voor Overschie. Het coalitie-akkoord was voorbereid door het nieuwe bestuur. Het was dus een herkenbaar gegeven voor hen. De insteek van het externe bureau was om door deze herkenbare vertrekbasis te confronteren met de aandachtspunten uit de scenario's, het leereffect bij de aanwezigen sterk zou zijn. De vraag die in de oefening centraal stond luidde: in hoeverre en hoe houden jullie in het coalitie-akkoord rekening met de aandachtspunten uit de verschillende scenario's? Het was voor de aanwezigen interessant om tijdens de workshop te concluderen dat het akkoord sterker inspeelde op ontwikkelingen die geschetst waren in de scenario's RINEX en Dorp naast de stad dan de ontwikkelingen die in het Business village- en Verbrokkeld Overschie-scenario waren geschetst. Door de scenario oefening werden de betrokkenen geforceerd na te denken over alternatieve ontwikkelingsrichtingen, die onder meer in scenario's als Business Village en Verbrokkeld Overschie waren beschreven. Bij het doorlopen van deze oefening bleek dat een aantal belangrijk gevonden aandachtspunten uit verschillende scenario's niet, niet op maat, of niet voldoende geadresseerd werd in het coalitie-akkoord. De sessie van 2 mei 2006 leverde een aantal toekomstgerichte en strategische uitdagingen en aandachtspunten voor de deelgemeente Overschie op die tijdens de navolgende workshop beleidsmatig verder doordacht zouden worden.

4.5.2 Van scenario's naar uitdagingen en beleidsopties

Op 10 mei 2006 heeft de tweede workshop met het managementteam, projectteam en het nieuwe bestuur plaatsgevonden. De onderzoeker en haar collega van het externe bureau hebben deze workshop (van een dag) wederom begeleid. Op basis van de aandachtspunten en dus uitdagingen geïnspireerd door de scenario's, heeft men nagedacht over nieuw langetermijnbeleid en de sturingsmogelijkheden voor de deelgemeente zelf. Deze stap werd als voorbereidende stap gezet voor de visievorming (die na de workshop zou volgen).

Per scenario werd een vijftal uitdagingen door de aanwezigen verder doordacht in termen van mogelijke beleidsopties. De diversiteit van beleidsopties die geopperd werden was groot wat betreft abstractieniveau; opties waren enerzijds gericht op concrete maatregelen en anderzijds op het abstractere niveau van langetermijnbeleid. De beleidsopties lieten in ieder geval zien dat ze wederom grotendeels op het sociaal-culturele vlak lagen, daar waar, zoals reeds aangegeven, Overschie als deelgemeente vooral sturingsruimte had. Bovendien lag het merendeel van de voorgestelde opties in het verlengde van de huidige denkrichtingen (zoals onder meer in het coalitie-akkoord verwoord).

Per scenario waren tijdens de workshop door de bestuursleden de belangrijkste beleidsopties geselecteerd, die een wezenlijke impact op Overschie konden hebben. In dit geheel is getracht enige clustering aan te brengen van beleidsopties die in elkaars verlengde lagen. Deze opties gingen onder meer over beleid als: communicatie versterken om onveiligheidsgevoelens te verminderen, collectief en langzaam vervoer stimuleren, stimuleren van kleinschalige winkels, aanvragen projectontwikkelaars inzake 'gated communities' weigeren, verder stimuleren van onderwijs (aandacht voor mensen die uit het systeem vallen), stimuleren sportvoorzieningen voor jeugd en het lobbyen richting overheden inzake het verbeteren van de luchtkwaliteit (met name brongerichte maatregelen).

Deze beleidsopties zijn tot slot getoetst aan de vier scenario's. Nagegaan is of elke beleidsoptie beantwoordde aan de maatschappelijke behoeften en mogelijkheden in de vier verschillende scenario's. Met andere woorden, verkend werd of de voorgestelde beleidsoptie effectief en efficiënt zou zijn in een situatie anders dan waarvoor deze was ontwikkeld. Dit is overigens geen 'uitputtende' exercitie geweest. De exercitie was vooral bedoeld om een idee te krijgen hoe de scenario's gebruikt konden worden om beleid te toetsen en welke inzichten dit opleverde. Uit deze verkenning bleek dat een aantal beleidsopties (cq. maatregelen) leek te beantwoorden aan de behoeften in de vier verschillende scenario's. Communicatie om de onveiligheidsgevoelens te verminderen was een optie die zou beantwoorden aan de ontwikkelingen die zich in de verschillende scenario's voordeden, met name de tendenzen van een toename van de onveiligheidsgevoelens en een toename van de spanningen tussen groepen in de samenleving. Voor een aantal opties was dit niet het geval; niet in elk scenario was er een expliciete nood aan een bepaald type beleid of beleidsoptie.

Deze workshop kende redelijk veel en tevens - methodisch gezien - grote stappen voor de aanwezigen. Nadenken over nieuw beleid op basis van de aandachtspunten uit de scenario's was een grote stap. Evenals het testtunnelen van beleidsopties in de verschillende scenario's. Vanwege de tijdsdruk en het hanteren van een nieuwe methode was het niet verwonderlijk dat men maar ten dele in staat was om over geheel nieuw beleid te denken (bijvoorbeeld in termen van nieuwe sturingsruimte, nieuwe beleidsopties en nieuwe instrumenten voor een deelgemeente). Mede op basis van de interviewresultaten bleek dat men na afloop moeite had om met de inzichten uit de testtunneling verder te werken.

4.5.3 Van toekomstverkenning naar visievorming

Na de workshops heeft het bestuur en het managementteam zonder externe begeleiding gewerkt aan het nieuwe bestuursprogramma. Hiertoe zijn meerdere vergaderingen georganiseerd en heeft met name de deelgemeentesecretaris een faciliterende rol gespeeld. Mede geïnspireerd door de scenario's en de resultaten van de laatste twee workshops is een visie voor 2025 door de bestuurders ontwikkeld. Uit de interviews nadien bleek dat deze visie tamelijk intuïtief tot stand is gekomen en dat een ieder de scenario's en de inzichten uit de scenarioanalyse deels impliciet en deels expliciet heeft gebruikt bij de visievorming. Bij de visievorming speelden naast de inhoudelijke bouwstenen ook andere bronnen een rol, waaronder eigen kennis, ervaringskennis en - niet onbelangrijk - politieke standpunten. In de navolgende box wordt een fragment van de visie gepresenteerd, teneinde een gevoel te krijgen welk abstractieniveau en inhoud de visie kende. In deze visie werd consequent vastgehouden aan het jaar 2025. Opvallend is dat het bestuur er zelf voor gekozen heeft de visie zo op te schrijven dat deze beleefd werd als zijnde 2025, mede door te kiezen voor het schrijven in de tegenwoordige tijd. Het is niet duidelijk welke aandachtspunten uit de scenario's nu uiteindelijk wel en niet expliciet in de discussies met het bestuur naar voren zijn gekomen bij het opstellen van de visie (de onderzoeker is niet aanwezig geweest bij deze discussies).

De vraag is ook in hoeverre de toekomstverkenkende elementen in de visie verder werden opgevolgd de jaren nadien. De gevoerde interviews wezen uit dat er geen actief opvolgingsmechanisme aanwezig was om op gezette tijden te monitoren en te evalueren welke ontwikkelingen nu sterker of juist zwakker voelbaar waren in (de omgeving van) Overschie en in hoeverre de visie zelf nog houdbaar was. Wel zijn de strategieën en acties die gekoppeld waren aan de visie actief opgevolgd middels een door de deelgemeente aangewend monitoringsmechanisme. Overigens, bij het voorbereiden van de nieuwe regeerperiode heeft wel een update van de scenario's plaatsgevonden en zijn ontwikkelingen uit de scenario's geëvalueerd.

Overschie staat bekend als een populaire en groene deelgemeente aan de noordrand van Rotterdam. Een fijne wijk om te wonen voor zowel voor jongeren, gezinnen als ouderen. Ondanks de groei en de veranderingen in de afgelopen jaren heeft Overschie zijn dorpse karakter weten te behouden. En dit is ook juist datgene wat de bewoners van Overschie zo aanspreekt. Wonen in een rustige, veilige en gezellige deelgemeente vlakbij het centrum van Rotterdam, de recreatiegebieden Schieveen en Midden-Delfland, de uitvalswegen en het vliegveld Zestienhoven. De gezelligheid is bijvoorbeeld te vinden in de historische dorpskern van Overschie. Een rustig gebied met (dag)horeca, een kleine haven en bijzondere winkeltjes. Maar ook in Park Zestienhoven in het park De Buitenplaats.

... Na jarenlang getouwtrek om de aanleg van de A4 en de A16/ A13 zijn deze grote wegen eindelijk gerealiseerd. Hierdoor is de A13 in Overschie een stadsweg geworden. Om de fysieke barrière die al zo lang bestond in Overschie op te heffen, zijn het nieuwe Oost-Sidelinge Park en het West-Sidelinge park over de stadsweg met elkaar verbonden. Hierdoor is er één Overschie ontstaan.

Waar ooit de slechte luchtkwaliteit roet in het eten gooide met betrekking tot het bouwen van nieuwe woningen, is dit nu niet meer het geval. De luchtkwaliteit in de regio Rotterdam is sterk verbeterd en dus ook in Overschie. Dit heeft niet alleen te maken met de strengere landelijke en Europese regels, zoals het verplichte roetfilter en de kilometerheffing, maar ook met de aanpak van de vervuilende scheepvaart en industrie in Rotterdam, Antwerpen en het Ruhr-gebied. Door de aanleg van de Betuweroute wordt een deel van de containers die vroeger per vrachtwagen werden vervoerd nu per trein vervoerd.

Daarnaast is door de komst van de HSL, de Randstadrail, de wijkbusjes en de watertaxi Overschie goed met het openbaar vervoer bereikbaar geworden. Mede door het toegenomen gebruik van het openbaar vervoer als gevolg van de hoge olieprijs is het verkeer op de stadsweg A13 afgenomen. De auto's die hier nog rijden, rijden tegenwoordig ook veel schoner. Langs de Doenkade staat al 15 jaar het eerste schone tankstation van Nederland. Hier kan men biobrandstoffen en waterstof tanken.

Naast de snelwegen en het goede openbaar vervoer ligt ook nog steeds Rotterdam Airport. Door de nieuwe technische mogelijkheden zijn de vliegtuigen in de afgelopen jaren schoner en stiller geworden. Hierdoor is het mogelijk gebleken voor het vliegveld om het aantal vluchten uit te breiden, maar is er minder overlast voor de omgeving. Rotterdam Airport heeft zich voornamelijk gespecialiseerd in zakenvluchten naar diverse Europese bestemmingen.

De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in de woningvoorraad van Overschie. Hierdoor zijn er verschillende soorten woningen in Overschie. Park Zestienhoven, de nieuwste woonwijk van Overschie, is sinds een aantal jaar klaar. In de nieuwe woonwijk zijn verschillende typen woningen te vinden, van luxe villa tot stadsappartement. Een aantal van de oude 'Kleinpolder' flats zijn gesloopt, maar er zijn nog steeds een flink aantal van deze kenmerkende portiekwoningen in Overschie. Door renovatie en samenvoeging van de woningen, zijn nu hier starterswoningen en grotere appartementen gerealiseerd.

Figuur 4.6 Fragment uit de visie Overschie 2025

4.5.4 Van visievorming naar strategievorming

De uiteindelijke visie is door het bestuur vervolgens vertaald in de volgende zeven speerpunten:

- uitstraling en aantrekkingskracht Overschie vergroten
- bereikbaar bestuur, betrokken burger realiseren
- realiseren vraaggerichte huisvesting
- maatschappelijke ondersteuning bieden met accent op zelfredzaamheid
- meer jeugd aan het sporten
- verkeersdruk verminderen
- veiligheidsniveau behouden

Vervolgens zijn de zeven speerpunten doorvertaald naar concrete programma's en acties in het bestuursprogramma. De programma's en acties die geschaard worden onder de verschillende speerpunten zijn vervolgens via het zogenoemde SMART-principe geformuleerd. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Met andere woorden, de doelstellingen en speerpunten zijn zo afrekenbaar als mogelijk geformuleerd. Het is lastig om op basis van enkel het bestuderen van het bestuursprogramma te concluderen in hoeverre er sprake is van doorwerking van de toekomstverkenning in het beleidsmatig product. De onderzoeker heeft de achterliggende discussies niet kunnen bijwonen (in ieder geval de discussies na de workshop in mei 2006). Op basis van de uitkomsten van de interviews zal hierop teruggekomen worden.

4.5.5 Terugkoppeling naar de deelraad

Op 20 november 2006 heeft een korte introductiesessie plaatsgevonden voor de nieuwe deelraad teneinde hen ook de methode scenarioanalyse en de scenario's eigen te laten maken. Zij maakten kennis met de scenariofilmpjes en hebben deze bediscussieerd. Een dergelijke sessie stond voor de verkiezingen (maart 2006) al op de planning, en wel voor de mensen op de kieslijsten van de politieke partijen, om zo een ieder in een vroeg stadium al bekend te maken met de scenario's die ingezet zouden worden in het opmaken van het uiteindelijke bestuursprogramma. Echter deze sessie was, omwille van drukke agenda's, lastig in te plannen. Vandaar dat deze verschoven is naar november 2006, dus pas na het voltooien van het bestuursprogramma. Sommige deelraadsleden gaven aan dat ze het jammer vonden dat men pas laat betrokken was bij de toekomstverkenning. Het bestuursprogramma was reeds geaccordeerd door hen. Het had voor hen toegevoegde waarde gehad om op het moment van reflecteren op het bestuursprogramma de scenario's in het achterhoofd te hebben. In de navolgende nieuwe bestuursperiode is op deze notie ingespeeld en zijn raadsleden intensiever en eerder betrokken bij de toekomstverkenning.

4.5.6 Betekenis van toekomstverkenning voor beleidsproces

In voorliggend beleidsproces komt naar voren dat de producenten van het bestuursprogramma, de bestuurders, de tijd hebben genomen om de toekomstverkenning zich eigen te maken. Tegelijkertijd speelden bij het opstellen van de visie ook andere inzichten en bronnen een rol, zoals bestaande beleidsplannen die doorwerkten in de nieuwe regeerperiode, politieke voorkeuren van bestuurders, de reeds gemaakte afspraken in het coalitie-akkoord en eigen kennis en ervaringskennis.

Het is complex om te traceren welke precieze inzichten uit de toekomstverkenning zijn doorgesijpeld naar het bestuursprogramma, en op welke wijze. Uit de interviews blijkt in ieder geval dat inzichten uit de toekomstverkenning op individueel niveau hebben meegewogen in het ontwerpen van de visie. Enkele ontwikkelingen uit de toekomstverkenning zijn in ieder geval expliciet in de visie in het bestuursprogramma traceerbaar. Deze elementen betreffen een selectie van ontwikkelingen die op Overschie zouden kunnen afkomen. Sommige ontwikkelingen zijn minder expliciet in het bestuursprogramma meegenomen, maar voor deze ontwikkelingen geldt dat ze impliciet in de achterliggende discussies om tot het bestuursprogramma te komen, zijn meegewogen.

In het verlengde hiervan is ook een aantal kritische geluiden geuit wat betreft ervaren drempels voor het toekomstgericht denken en doen binnen de deelgemeentelijke organisatie. Ondanks dat het bestuursprogramma flexibel was ingericht en een brede kijk weergaf, is het volgens enkele managementteamleden opvallend dat er vervolgens heel erg SMART gestuurd werd binnen de organisatie op de uitvoering van het bestuursprogramma aan de hand van de verschillende geformuleerde strategieën. Deze SMART-wijze van sturen leek volgens de geïnterviewden weinig ruimte te bieden voor flexibiliteit, aanpassing en nieuwe ruimte voor oplossingen. De vraag was of een deelgemeente überhaupt flexibel kan sturen, zoals navolgend citaat weergeeft.

“Je kunt niet meteen inspelen op veranderingen omdat je sturingsruimte beperkt is en gelet op bestuursperioden en vastliggende begrotingen kunnen geen garanties voor de toekomst geboden worden”.

Een van de geïnterviewden gaf in dit licht aan: *“Het duurt zeker twee jaar voordat je van koers kan veranderen gelet op de begroting. We kunnen bijvoorbeeld redelijk wat besteden in tijden dat het slecht gaat, terwijl in een volgende regeerperiode kan het economisch gezien beter gaan en is er minder te besteden. Dat leidt tot onbegrip van de buitenwacht.”*

Een andere gerelateerde uitdaging is dat een deelgemeente een *structurele financiering* niet kan garanderen (gratis sport kan bijvoorbeeld maar een bepaalde periode gegarandeerd worden).

4.5.7 Reflectie op beleidsproces

Het bijzondere van voorliggend beleidsproces is dat op het moment dat er geleerd werd van de scenario's bestuurders gelijkwaardig met het managementteam aan tafel zaten. De bestuurders hebben dit leerproces dus van heel dichtbij meegemaakt en hebben daardoor ook voeling gekregen voor de methode, de inhoud van de scenarioanalyse en elkaars perspectieven op de scenario's. Opvallend is dat in het deel van het beleidsproces met het managementteam en de externe begeleiding de bestuurders transparant en inhoudelijk gedreven discussies hebben gevoerd en aan agendasetting hebben gedaan op basis van de inzichten uit de scenarioanalyse. Op verschillende wijzen is getracht, onder meer door het coalitie-akkoord te gebruiken, om politieke voornemens te confronteren met de scenario's, zodat de bestuurders met herkenbare eigen structuren konden werken. Op die manier is getracht de verwevenheid tussen het beleidsproces en de toekomstverkenning te versterken. Wel viel op dat het niet eenvoudig was om nieuwe beleidsrichtingen te verkennen, gelet op het feit dat enige krijtlijnen vastlagen (onder meer in het coalitie-akkoord en wellicht ook in eigen partij-programma's). Ook was het aanvoelen van direct betrokkenen dat in de fase van het opstellen van het bestuursprogramma meer 'onzichtbare' krachten aan de orde waren en het proces dus minder rationeel en transparant dan voordien verliep.

4.6 Beleving van direct betrokkenen

4.6.1 Terugblik toekomstverkenning

Circa drie jaar na het traject van de toekomstverkenning (te weten zomer 2009) zijn de bestuursleden en de managementteamleden van de deelgemeente door de onderzoeker en haar collega van het toekomstverkenkend bureau ondervraagd. Doel van de interviews was om inzicht te krijgen hoe zij terugblikten op het gebruik van toekomstverkenningen en hoe zij het toekomstige gebruik van toekomstverkenningen binnen de organisatie inschatten.

Uit de interviews bleek dat de scenarioanalyse in 2006 was ervaren als een leerzame en bruikbare oefening maar ook een moeilijke oefening die men na afloop nog niet op eigen kracht zou kunnen overdoen. Men zag het vooral als een oefening in strategisch denken. De indruk was dat toekomstdenken veel van de deelnemers vroeg. Men vond het bijvoorbeeld niet makkelijk om in 'wat als?'-denkconstructies te denken (zeker niet op een gestructureerde wijze in termen van vier varianten) en de dagelijkse werkpraktijk op dat moment los te laten.

“We hebben intern nog wel eens uit moeten leggen dat de scenario's denkkaders waren om in extreme vorm mogelijke scenario's weer te geven. En dat de enige zekerheid was dat geen van deze scenario's ook werkelijkheid zou worden. En dat het ook geen kwestie was om voor één van de scenario's te kiezen”.

Een aantal personen vond dat tegelijkertijd interessant aan de oefening, zoals navolgend citaat weergeeft.

“Juist de spiegeling, zijn we op de goede weg, en hebben we nagedacht over..., is van grote waarde”.

Het denken in bijvoorbeeld vier alternatieve toekomsten (scenario's) was voor de meeste ondervraagden een nieuwe manier van denken. Men was niet gewend op een gestructureerde wijze vooruit te blikken en op een systematische wijze na te denken over de onzekerheid van de toekomst. Interessant is dat vanuit het managementteam het belangrijk werd gevonden dat er niet gekozen werd tussen de scenario's, maar dat deze alle vier mee bleven wegen in het voorbereidend beleidsproces. Managementteamleden hadden de indruk dat bestuursleden eerder de neiging hadden een duidelijke voorkeursrichting (Dorp naast de stad en RINEX-scenario) te duiden.

Bovenstaande komt terug in het volgende citaat uit een van de interviews met bestuursleden:

“We willen te snel in wensbeelden denken, en denken niet zo snel in termen van mogelijkheden.”

Het integratieve karakter van de methode betrof een van de drijfveren om met scenarioanalyse aan de slag te gaan. Sommige deelnemers gaven aan dat vooral het integrale karakter van de scenario's geapprecieerd werd.

“Dankzij de scenario's zijn de discussies niet alleen over ruimtelijke maar ook niet – ruimtelijke vraagstukken gegaan.”

Zoals reeds aangehaald leidde de wijze van presentatie van de scenario's (onder meer de filmpjes met de nieuwsuitzendingen) tot een eigen persoonlijke beeldvorming van waar het scenario over zou gaan. Sommige personen lichtten slechts enkele opvallende ontwikkelingen uit de scenario's zonder de samenhang met andere ontwikkelingen in overweging te nemen. Sommige managementteamleden gaven dan ook aan dat totaalbeelden van de scenario's minder leefden dan bepaalde ingrediënten uit de scenario's, onder meer bij het trekken van lessen aan de hand van de scenario's. En juist die beperkte beeldvorming was volgens hen soms sterk sturend in de discussie over de (on)wenselijkheid en de mogelijke gevolgen van bepaalde voorstellen en ontwikkelingen. Bepaalde fragmenten van de scenario's kwamen telkens terug in de discussies maar bepaalde fragmenten niet. Dit heeft volgens sommigen ertoe geleid dat men niet in staat is geweest om op basis van de lessen uit de scenario's een totaalbeeld of te wel visie voor het bestuursprogramma te ontwerpen. Ook gaf iemand aan dat de toekomstverkenning had geholpen om te bepalen wat men niet zou willen (op basis van de gevolgen van de scenario's) dan wat men wel zou willen in de toekomst.

Sommige managementteamleden en bestuursleden gaven aan dat ze vooral het proces achter de toekomstverkenning waardeerden. Men had de indruk dat er meer begrip voor

elkaars perspectieven ontstond omdat redeneerlijnen en impliciete aannames met elkaar werden gedeeld. Daardoor ontstonden er later in het proces bijvoorbeeld minder conflicten over beleidslijnen. Ook de daaraan gerelateerde teambuilding werd als een positief punt van de werkwijze aangehaald:

“Toekomstverkenning is een zeer geschikt instrument om ook teambuilding binnen en over verschillende organisaties heen een flinke boost te geven. Niet alleen binnen de deelgemeentelijke organisatie tussen ambtenaren en bestuur. Maar zeker ook tussen ambtenaren van de deelgemeente, ambtenaren van gemeentelijke diensten en collega’s van andere organisaties. Dit heeft geresulteerd in een redelijk hecht netwerk, dat was destijds redelijk uniek in Rotterdam.”

Uit de interviews bleek eveneens dat het niet voor een ieder duidelijk was (in ieder geval voor de leden van het managementteam) hoe de toekomstverkenning nu uiteindelijk was ingedaald in de visievorming en strategievorming van de deelgemeente. Zoals reeds aangegeven was het niet geheel traceerbaar hoe de inzichten uit de toekomstverkenning waren opgenomen in de uiteindelijke visie van het bestuursprogramma. Concreter, ondanks het feit dat er een langetermijnvisie lag, was het volgens enkele leden van het managementteam niet altijd even duidelijk hoe de verschillende acties hieraan te relateren waren.

4.6.2 Ervaren meerwaarde van de inzet van de toekomstverkenning

In het algemeen werd in de interviews het langetermijndenken en daardoor het leren denken in alternatieven, het denken in samenhang en van buiten naar binnen redeneren, aangehaald als toegevoegde waarden van de scenarioanalyse. Hierdoor was het bestuursprogramma uiteindelijk flexibeler ingericht dan voorgaande bestuursprogramma’s, gaf het een bredere kijk weer, kende het meerdere thematieken en werd er meer in termen van verschillende schaalniveaus gedacht. In ieder geval vond men het goed dat er niet werd uitgegaan van één ontwikkelingsvisie op basis van één scenario, zoals in het verleden in eerdere bestuursprogramma’s aan de orde was geweest.

Belangrijkste meerwaarde leek, volgens de interviews, te schuilen in het gemeenschappelijk proces in termen van het delen van uitgangspunten en visies op de toekomst. Het toekomstverkennend traject creëerde een gevoel van saamhorigheid en gaf veel energie. Zowel leden van het managementteam als de bestuurders hadden de indruk dat de scenarioanalyse het dagelijks bestuur en het managementteam dichter bij elkaar bracht waardoor meer inzicht in elkaars perspectieven was ontstaan. Positief werd teruggeblikt op de sfeer van teambuilding en de discussies inzake verschillende thema’s, waarbij iedereen ‘gelijk was’.

“Zo’n oefening moet je wel in levende lijve meemaken, juist het met verschillende partijen om tafel zitten, het er mee bezig zijn vergroot het bewustzijn. Helaas sijpelt bewustwording weg, ook omdat mensen vertrekken”.

Het gehele traject in aanloop naar het bestuursprogramma heeft dus intern binnen de organisatie volgens de ondervraagden een aangename procesdynamiek tot stand gebracht.

In een latere fase zou er volgens sommigen wel voor gewaakt moeten worden dat dit gevoel verloren kan gaan. Sommige ondervraagden viel op dat na het interactieve traject, in aanloop naar het bestuursprogramma, een deel van de procesdynamiek verloren ging, en collega’s weer terugkeerden naar de waan van alle dag. Eén van de geïnterviewden gaf in dit licht aan: *“we hebben veel gemeenschappelijk, maar delen het te weinig, zeker de laatste twee jaar omdat de uitvoering zo centraal staat”.*

Een aantal personen van het managementteam heeft aangehaald dat de toekomstverkenning een toegevoegde waarde vervulde in de verschuiving van denken in problemen naar denken in *kansen*. Bij het trekken van lessen hadden de onderzoeker en het externe bureau gestimuleerd om niet alleen risico’s in de gevolgen van scenario’s te zien maar juist ook kansen. De scenario’s maakten volgens sommigen het voeren van een bredere discussie mogelijk. Voorheen werd vooral gesproken over meer fysieke vraagstukken en uitdagingen voor de deelgemeente. De scenario’s maakten ook discussies over meer sociaal-culturele vraagstukken mogelijk, zoals ook navolgend citaat weergeeft:

“Voorafgaand aan de scenario oefening werd vooral in fysieke vraagstukken gedacht (A13, geluidsoverlast, ruimte voor bouwen etc), naar aanleiding van de oefening veel meer in sociaal-maatschappelijke vraagstukken.”

“Je wordt je ook bewust van de dingen die je niet doet, en wat daar de gevolgen van zijn.”

Geconcludeerd kan worden dat het scenariodenken op verschillende wijzen werd gepercipieerd. Er schuilde een verschil tussen enerzijds percepties van leden van het managementteam, bestaande uit meer strategische ambtenaren die gewend waren beleidsbeslissingen voor te bereiden en verschillende keuzemogelijkheden te schetsen. Anderzijds waren bestuurders gewend om een visie te hebben en beslissingen te nemen. De inzet van scenarioanalyse maakte volgens de managementteamleden vooral helder voor welke keuzes de deelgemeente stond, wat de gevolgen van bepaalde ontwikkelingen en keuzes konden zijn en hoe deze met elkaar samenhangen. Voor het bestuur bood de toekomstverkenning vooral een kader om de keuzes waarvoor met stond beter te onderbouwen en bewuster af te wegen en richting te geven. Een van de bestuurders zei in dit licht: *“je probeert legitimiteit te vinden in de scenario’s voor wat je wil”.*

Voorgaande opmerking illustreert dat een bestuurder vanuit een eigen visie opereert en deze vervolgens graag aftoetst aan een set scenario’s. Dit laatste brengt wel het risico met zich

mee dat er geen oog is voor geheel nieuwe denkrichtingen voor beleid. Door juist vanuit scenario's te redeneren en nieuwe behoeften en mogelijkheden af te tasten konden er ook nieuwe inzichten over vraagstukken, beleidsruimte en beleidsopties ontstaan.

“We hebben de toekomstverkenning heel bewust ingezet voorafgaand aan de verkiezingen om de toekomstig bestuurders een gedegen basis voor het beleidsprogramma te bieden. Met de integrale toekomstverkenning hebben we een basis voor een weloverwogen en alomvattend programma aangereikt.”

Ook gaf één van de geïnterviewden aan dat de robuustheidstoets met de scenario's als belangrijke meerwaarde werd gezien. Dit was overigens een geheel nieuw concept voor de deelgemeente, het toetsen van beleidsopties aan verschillende mogelijke toekomstbeelden.

4.7 Betekenis van toekomstverkenning op langere termijn

Terugblikkend, vonden de leden van het managementteam en het Dagelijkse bestuur dat het toekomstverkenkend traject in 2006 interessant was. Echter een ieder had het gevoel dat er sprake was van weinig zichtbare opvolging en inbedding na vaststelling van het bestuursprogramma: een ieder was vooral weer bezig met dagelijkse werkzaamheden. Toch leefde het besef dat de scenario's geregeld op tafel hadden mogen komen teneinde de waan van alle dag te spiegelen. Het scenariodenken werd dus niet meer expliciet gebruikt na het traject, ook niet als monitoringsinstrument; mogelijke signalen van verandering zoals verwerkt in de scenario's werden niet structureel opgevolgd. Het accent lag op de uitvoering en in mindere mate op het adviseren (ten aanzien van afwegingen van beslissingen) van het Dagelijkse bestuur. Wel gaf een aantal bestuursleden aan dat na het traject de scenario's op strategisch niveau onbewust gebruikt werden bij het afwegen van keuzes. Een ieder persoonlijk had (delen van) de scenario's in het achterhoofd en nam die denkkaders onbewust mee in discussies.

Kortom, de betekenisgeving van de toekomstverkenning leek niet expliciet in de organisatie aan de orde te zijn tijdens de uitvoeringsfase van het beleidsproces. Het betrof niet zozeer een collectieve betekenisgeving eerder - in sommige gevallen - een individuele betekenisgeving. Bij sommige mensen was het toekomstdenken levend gehouden; zij stonden persoonlijk stil bij bepaalde toekomstige ontwikkelingen bijvoorbeeld in het kader van een specifiek beleidsdossier of een bepaalde beleidskeuze.

Drie jaar na afloop van het toekomstverkenkend traject is besloten om toch weer de methode scenarioanalyse te gebruiken. Dit gebeurde weer ten behoeve van een strategisch beleidstraject, te weten de ontwikkeling van de gebiedsvisie voor Overschie. Mede gevoed door de resultaten van de eerder genoemde interviewronde, was duidelijk geworden dat er behoefte was aan een nieuwe inzet van een toekomstverkenning. Deze keuze getuigde van enige vorm van betekenisgeving van de toekomstverkenning op langere termijn binnen de

organisatie. Er was geen eenduidig voorkeursbeeld hoe men de toekomstverkenning zou gaan vormgeven. Men voerde wel al discussie over de vraag wie precies betrokken zou moeten worden bij de toekomstverkenning. Ook was er nog discussie over welke rol de raad daarin zou moeten spelen, in het verlengde daarvan de rol van de bestuurders en tot slot de rol van de partners van gemeente Rotterdam. Verder was naar voren gekomen dat er ten tijde van de eerste toekomstverkenning voor Overschie al beleid lag, nu zou men graag de oefening doen om ook over *nieuw beleid* na te kunnen denken. Belangrijk was ook dat het vervolg interactiever zou zijn en zou voorzien in nog meer tot de verbeelding sprekende communicatie van de scenario's.

Deze gevalstudie illustreert hoe het scenariodenken van de ene bestuursperiode naar de andere gecontinueerd werd. Ondanks dat mensen in de interviews hadden aangegeven dat ze vonden dat het scenariodenken was weggezaakt de afgelopen drie jaar, pakte men de draad van het verkennen van de toekomst voorafgaand aan de nieuwe legislatuur weer op. Met andere woorden, tijdens de uitvoering van een bestuursperiode was vooral aandacht voor de uitvoering, maar zo gauw er weer een strategisch hoogtepunt in de beleidscyclus naderde, herinnerde men zich de waarde van scenarioanalyse. Bovendien wilde men voldoende tijd uittrekken voor de scenarioanalyse, het leren ervan en het beleidsmatig aanwenden van de inzichten.

4.8 Doorkijk: de toekomstverkenning en het gebiedsvisietraject

4.8.1 Kadering van de toekomstverkenning

Zoals uit de interviewronde en focusgroep sessie in 2009 bleek, was er voldoende draagvlak om het scenariodenken weer ruimte te geven met het oog op de voorbereidingen voor de nieuwe bestuursperiode. Eind 2009 heeft het bestuur in samenspraak met de secretaris van de deelgemeente besloten met het externe bureau en de onderzoeker het toekomstverkenkend vermogen van de organisatie een nieuwe impuls te geven door wederom een toekomstverkenning voor de deelgemeente uit te voeren.

Deze toekomstverkenning vond plaats tegen een andere achtergrond in vergelijking met een aantal jaren geleden. Men was inmiddels druk doende met het voorbereiden van een bestuurlijke vernieuwing van het Overschiese overheidsapparaat. De ambitie leefde om als deelgemeente meer uitvoerend te gaan werken met slechts twee bestuurders en een afgeslankt ambtenarenapparaat. Mede gelet op de reorganisatie, was het de bedoeling om als deelgemeente gebiedsgerichter te gaan werken. Wat dit laatste betrof was het de bedoeling één integrale gebiedsvisie voor Overschie te gaan opstellen. Dat ontwikkelproces zou door een ander extern bureau worden vormgegeven. De raad zou meer in positie gebracht worden om de visie als één geheel te omarmen en aan te geven wat er de komende

vier jaar beleidsmatig zou moeten gebeuren. De twee bestuurders zouden vooral uitvoerend moeten gaan opereren, een actieplan opstellen en zorgen voor de voortgang ervan.

Vanwege voorgenoemde verschuivingen zou de tweede toekomstverkenning meer moeten aanhaken bij het gebiedsvisietraject. Tevens zouden kandidaat raadsleden nauwer betrokken worden bij het scenariodenken, gelet op de voorheen genoemde beoogde positieverschuiving (en de ervaringen binnen het eerste onderzochte beleidsproces), door enerzijds hen te trainen in de scenariomethodiek en anderzijds de scenario's intensiever naar hen over te brengen. Hiertoe werd een trainingstraject van drie sessies in de periode januari - februari 2010 georganiseerd. Doel van het traject was nader kennis te maken met de methode scenarioanalyse.

4.8.2 De inzet van de toekomstverkenning

Men wilde wederom met scenarioanalyse aan de slag gaan. Besloten werd om geen nieuwe scenario's te ontwikkelen, maar de reeds ontwikkelde scenario's voor Overschie te analyseren en dan te bekijken in hoeverre de scenario's aangepast en vernieuwd zouden moeten worden. In het kader van de update is dus doorgelicht of de 'houdbaarheidsdatum' van de scenario's van 2006 nog niet was overschreden. Onder meer werd onderzocht in hoeverre er nieuwe inzichten ten opzichte van de vorige toekomstverkenning waren wat betreft relevante mogelijke toekomstige ontwikkelingen (inclusief zwakke signalen) die van invloed konden zijn op de deelgemeente. En andersom, of de ontwikkelingen uit de studie van 2006 reeds werkelijkheid waren geworden (bijvoorbeeld geïmplementeerd beleid) en dus niet meer (onzekere) veronderstellingen over de toekomst betroffen.

Hetzelfde projectteam van 2006 werd weer in het leven geroepen, evenals een soortgelijke werkgroep. Men heeft deze werkgroep intern van karakter te houden aangezien er weinig looptijd was en er nog interviews met externen gehouden zouden worden (mede in het kader van het gebiedsvisie traject). Men wilde minder beroep doen op de bestuurders, mede gelet op de verwachte positieverschuiving van het bestuur binnen de deelgemeente. Het toekomstverkenkend traject heeft plaatsgevonden in de periode januari – april 2010, en bestond uit drie interactieve sessies (van circa 3 uur). Doel van dit traject was niet alleen het vergaren van reflecties op de scenario's die aan de update onderhevig waren maar ook de scenariomethode weer onder de aandacht te brengen bij wijze van opfriscursus.

De eerste sessie met de werkgroep vond plaats op 11 januari 2010. Tijdens de sessie is bediscussieerd in hoeverre een update van de scenario's nodig zou zijn. Toen is duidelijk geworden dat meer informatie over mogelijke toekomstige veranderingen op Rotterdamse schaal in de scenario's wenselijk zou zijn omwille van verschillende redenen. Allereerst was duidelijk geworden dat de toekomst van Overschie voor een groot deel afhankelijk was van datgene dat op het Rotterdamse schaalniveau gebeurde en werd besloten. De scenario's van 2006 beschreven vooral de internationale en nationale dynamiek waar deelgemeente

Overschie aan onderhevig kon zijn, en de Rotterdamse dynamiek in mindere mate (ook vanwege het gebruik van reeds bestaande nationale scenario's). Door deze Rotterdamse tussenlaag aan te brengen in de scenarioanalyse ontstond een genuanceerder beeld wat betreft mogelijke toekomst voor Overschie.

Besloten is middels een aantal interviews meer zicht te krijgen op mogelijke toekomstige veranderingen op Rotterdamse schaal. Het doel van de interviews was om meer onderbouwing te verkrijgen voor de veranderingen die in de periode van 2015 tot 2030 op Rotterdam af zouden kunnen komen of zich in Rotterdam zelf zouden kunnen voordoen. Het ging om veranderingen waarvoor deelgemeente Overschie gevoelig zou kunnen zijn (in positieve of negatieve zin). Hiertoe hebben acht interviews plaatsgevonden die een dekking vormden voor uiteenlopende ontwikkelingen op Rotterdamse schaal, te weten met:

- interim manager Gemeente Rotterdam
- directeur vastgoedontwikkeling Rotterdam Noord Woonstad
- directeur Sport en Recreatie Rotterdam (SenR)
- directeur Rotterdam The Hague Airport
- deelgemeentesecretaris Prins Alexander
- lid directieteam, afdelingshoofd Expertisecentrum Milieudienst Rijnmond (DCMR)
- directeur stadsontwikkeling Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting Rotterdam (dS+V)
- directeur vastgoed Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR)

Deze interviews zijn door de onderzoeker en het externe bureau uitgevoerd. Aanvullend op deze interviews heeft de onderzoeker met haar collega nog literatuur geanalyseerd om aanvullende ontwikkelingen of nieuwe ontwikkelingsrichtingen te verkennen. Na de interviewronde heeft een tweede workshop met de werkgroep plaatsgevonden, en wel op 22 maart 2010. Deze vond dus pas na de verkiezingen (3 maart 2010) plaats. Tijdens de tweede workshop zijn de scenario's onder meer aangevuld met ontwikkelingen uit de interviews. Belangrijk hierbij was de ontwikkelingen en hun ontwikkelingsrichtingen in de meest geschikte scenariocontext te plaatsen. Tijdens de derde workshop op 26 april 2010 zijn de scenario's ter reflectie voorgelegd en zijn ze door de werkgroep vertaald naar strategische lessen van Overschie.

4.8.3 De scenario's

De voornaamste conclusie was dat het bestaande scenarioraamwerk gebaseerd op de twee assen (accent op mondialisering – regionalisering enerzijds, en accent op efficiency en solidariteit anderzijds) van het gebruikte landelijke raamwerk, nog steeds werkbaar was. De toe te voegen ontwikkelingen op Rotterdamse schaal waren goed inpasbaar in het huidige raamwerk en werden opgenomen in de verhaallijnen van de scenario's. Op inter-/nationale schaal waren geen geheel nieuwe ontwikkelingen toegevoegd; wel waren hier en daar verfijningen aangebracht. Waar het bijvoorbeeld ging over technologische vooruitgang, was per scenario concreter gemaakt, wat die technologische vooruitgang precies inhield (accent

op duurzame technologie, of eerder efficiënte of gemakstechnologie). Er ontstond dus meer gelaagdheid en detailniveau in de scenarioanalyse, door de Rotterdamse schaal toe te voegen.

Uiteindelijk zijn sfeerbeelden voor de scenario's ontwikkeld teneinde de verbeeldingskracht van de scenario's te vergroten. Bewust was per scenario gekozen voor enerzijds een beeld van de inrichting van de ruimte in de geest van het scenario en anderzijds een beeld van minder fysieke facetten van het scenario, onder meer de sfeer onder mensen en hoe mensen met elkaar omgaan. De scenario's zijn uiteindelijk in een interne notitie samengevat, omdat deze scenario's enkel ambtelijk binnen de eigen organisatie gebruikt zouden worden voor de verdere onderbouwing van de gebiedsvisie.

Figuur 4.7 Voorbeeld van verbeelding scenario's (bron: Pantopicon)

Er werd ook een zogenoemde 'infographic' van de scenario's ontwikkeld. Medewerkers en de secretaris van de deelgemeente hadden behoefte aan een visueel aantrekkelijke communicatievorm van de scenario's die in één oogopslag verduidelijkte waar de scenario's voor stonden. Op deze manier konden de scenario's makkelijk ten allen tijden geraadpleegd worden. Deze infographic was als poster geprint en heeft onder meer in de raadszaal een lange tijd opgehangen (waar niet alleen de raad, maar ook bestuur en ambtelijke medewerkers geregeld vergaderden).

schriftelijke evaluaties (na elke workshop met de werkgroep zijn vragenlijsten ingevuld). Opvallend was dat deze inzichten niet één op één in de gebiedsvisie zijn opgenomen.

Een andere afgeleide was dat kandidaat raadsleden het toekomstgericht leren denken en handelen middels de training hebben meegekregen en, zoals bleek uit schriftelijke evaluaties van elke trainingssessie, deze ook hebben gewaardeerd. Onduidelijk was in hoeverre zij de opgedane inzichten in de praktijk hebben kunnen gebruiken. Dit is niet in het kader van voorliggend onderzoek onderzocht.

4.9 Factoren van invloed

De interviews, bevragingen en de observaties van de onderzoeker brengen meerdere factoren aan het licht die van invloed zijn geweest op de relatie tussen de toekomstverkenning en het beleidsproces.

Het feit dat de toekomstverkenning via een *participatief, een kennisco-creatie* proces met de strategische ambtenaren van de deelgemeente is vormgegeven, heeft er toe geleid dat de inzichten uit de toekomstverkenning zijn gaan leven binnen de deelgemeente. Deze inzichten zijn vervolgens (in het eerste onderzochte traject) actief gedeeld met de bestuurders, wat een extra versterkende factor is geweest. Zij zaten gelijkwaardig aan tafel met strategische ambtenaren die gedeeltelijk ook de toekomstverkenning mee hadden vorm gegeven. Deze procesmatige formule heeft er toe geleid dat bestuurders de inzichten actief eigen hebben gemaakt en deze enerzijds hebben gebruikt om beleid te onderbouwen en anderzijds hebben zij zelf deze kennis op individuele basis toegepast. Een neutrale begeleiding in deze vanuit het externe toekomstverkennende bureau en de onderzoeker heeft de genoemde wisselwerking versterkt. Kanttekening is wel dat de deelraadsleden pas laat (na de totstandkoming van het bestuursprogramma) de toekomstverkenning zich eigen maakten en zelf aangaven dat ze het bestuursprogramma meer op waarde hadden kunnen schatten als ze deze voorkennis hadden gehad. Hier blijkt dus nog sprake van potentieel om de relatie tussen toekomstverkenning en beleid te versterken.

Uit beide onderzochte beleidsprocessen blijkt dat een belangrijke beïnvloedende factor op de inzet van de toekomstverkenning in het beleidsproces de juiste *timing* van het toekomstverkenningstraject betreft. Het toenmalige bestuur besloot in het eerste beleidsproces om een toekomstverkenning uit te voeren. Deze lag als bouwsteen klaar bij het aantreden van het nieuwe bestuur zodat deze direct gebruikt kon worden door het nieuwe bestuur. Deze timing was redelijk afgestemd op het navolgende beleidsproces. Echter het tweede beleidsproces illustreert dat er ook sprake kan zijn van een minder afgestemde timing. De stappen in het gebiedsvisietraject liepen niet synchroon met de stappen van de toekomstverkenning. Het resultaat hiervan was dat de toekomstverkenning weinig betekenisvol is geweest voor de gebiedsvisie.

Een hieraan verwante belangrijke beïnvloedende factor betreft de *rol van de secretaris* van de deelgemeente. Hij was 'linking pin' naar de ambtelijke organisatie, inclusief het managementteam, het bestuur en de raad. Omdat het betrekken van deze fora belangrijk is bij processen als deze, in de juiste setting, op het juiste moment, was er een regisseur nodig die wist wanneer en hoe er afgestemd moest worden. Daarbij was het belangrijk dat zo'n regisseur de inhoud en de methode doorgrondde om hierin goed te kunnen faciliteren zodat hij ook de verbinding met het reguliere beleidsproces wist te ondersteunen. In de gevalstudie is ook zichtbaar dat de secretaris de continue factor was tot op het niveau van het vastleggen van de acties, die ontleend zijn aan de langetermijnvisie die weer geïnspireerd was door de toekomstverkenning. Beleidsmatig is hij de continue factor aangezien hij bij het wisselen van de bestuurlijke macht aan boord blijft en het nieuwe bestuur faciliteert in het creëren van een nieuw bestuursprogramma (en de opvolging ervan). Bovendien is hij de persoon met het historisch geheugen, onder meer wat betreft het reeds doorlopen toekomstverkenningende proces en de opgeleverde inhoud van de toekomstverkenning.

Door de inzichten uit de toekomstverkenning te confronteren met of juist te integreren in herkenbare structuren en plannen voor de deelgemeente (zoals het coalitie-akkoord, het bestuursprogramma en de strategie ontwikkeling) is de betekenisgeving van de toekomstverkenning voor het beleid vergroot. Een aandachtspunt daarbij was wel dat beleid '*SMART*' werd geformuleerd. Hierdoor konden innovatieve en/of lange termijn beleidsvoornemens onder druk komen te staan aangezien ze niet zo eenvoudig in SMART-indicatoren vertaald konden worden en een flexibele beleidsvoering behoeften.

Een factor van invloed op de vergrote betekenis van de toekomstverkenning voor beleid was de *belevingsfactor* van de scenario's. Meerdere malen is de kracht van verbeelding aangehaald, waaronder het gebruik van beelden en verhalen inzake de scenariojournaals en de krantenkoppen. Men had het gevoel dat de toekomst dichterbij op de huid van mensen werd getrokken wat een toekomstgerichte discussie faciliteerde. Eén van de geïnterviewden gaf bijvoorbeeld aan dat het scenarioboekwerkje te weinig tot de verbeelding sprak en te weinig uitnodigde om gelezen te worden. De journaals daarentegen hadden deze verbeeldingskracht volgens hen wel. Echter het was tevens zoeken in hoeverre de integraliteit en de diepgang van de scenario's behouden konden blijven bij de inzet van deze meer verbeeldende communicatievorm.

4.10 Tot slot

De gehele gevalstudie overziende, vallen nog een aantal zaken op als het gaat over de toepassing van toekomstverkenning in de lokale beleidspraktijk.

Deze gevalstudie illustreert dat er methodisch gezien nog uitdagingen zijn als het gaat om de scenario ontwikkeling. In deze gevalstudie is gewerkt met een bestaand raamwerk voor de scenario's. Het externe bureau ontbeerde deels criteria waaraan raamwerken zouden moeten voldoen om toegepast te kunnen worden in een andere context, op een ander schaalniveau en voor andere functies. Het gaat ook om de vraag waarop te letten bij het gebruik van een bestaand raamwerk bij het verder uitwerken van de eigen scenario's.

Getracht is om ontwikkelingspaden te ontwerpen voor de scenario's juist om de samenhang van ontwikkelingen verder uit te kunnen diepen (wat een van de drijfveren achter de keuze voor scenarioanalyse was). Echter bij gebrek aan ervaring van de zogeheten 'scenario-producenten' was dit een complexe exercitie voor de betrokkenen. De complexiteit schuilde vooral in het zoeken naar de verbanden tussen de ontwikkelingen (met welke ontwikkelingen kan een specifieke ontwikkeling connecteren en wanneer grijpen ontwikkelingen op elkaar in). Tegelijkertijd was het voordeel van deze participatieve werkwijze dat het eigenaarschap van de scenario's groeide, dat betrokkenen de scenario's beter konden doorgronden en op waarde konden schatten en ook de methode zelf beter in de vingers kregen. Hier schuilde bovendien een spanningsveld in: diepgang en onderbouwing van de scenario's versus participatie en draagvlakvorming voor toekomstverkenning en de methode zelf.

Het externe bureau heeft in deze gevalstudie geëxperimenteerd met het versterken van de belevingsfactor van de toekomstverkenning. Ten tijde van de gevalstudie (in ieder geval de eerste toekomstverkenning) was het vernieuwend om toekomstscenario's te vertalen naar krantenkoppen en journaaluitzendingen. Deze belevingsvormen zijn gewaardeerd door verschillende betrokkenen. Men heeft dankzij deze belevingsvormen de toekomstverkenning sneller eigen kunnen maken (zoals blijkt uit de interviews). De vraag is wel in hoeverre elk scenario voldoende herkenbaar was in de desbetreffende communicatievorm. Als een aantal bladzijden verhaal over één scenario wordt gecondenseerd in een drie minuten durende nieuwsuitzending, die bovendien maar een aantal toekomstgerichte tendenzen kan communiceren, is de vraag of dit een gefragmenteerde beleving oplevert van het scenario zelf. Deze gevalstudie toont dat het niet eenvoudig is om communicatievormen voor scenario's te vinden die uiteindelijk ook de *integraliteit* van de ontwikkelingen van de scenario's overbrengen naar de gebruikers van de scenario's.

In voorliggende gevalstudie hebben scenario's als testtunnels gefungeerd. Concreet: mogelijke beleidsopties zijn getoetst aan vier mogelijke toekomsten. De direct betrokken bestuurders en ambtenaren waren niet gewend om zo'n denkoefening uit te voeren. Uit de reacties bleek ook dat men nog moeite had de oefening op waarde te schatten; wat vertellen

de inzichten van de testtunneling nu precies? Wat is de beleidsmatige waarde ervan? De onderzoeker had daarbij de volgende bedenkingen:

- scenario's zelf hebben hun beperkingen. Testtunnellen aan de hand van vier scenario's impliceert niet dat als beleid in alle vier de scenario's goed werkt, dat met dit beleid geen enkel risico wordt gelopen. Uiteindelijk zijn de vier scenario's vereenvoudigingen van de werkelijkheid en zijn ze zeker niet dekkend voor *alle* mogelijke toekomsten.
- testtunnellen zelf levert veelal geen ideeën voor nieuwe beleidsopties op. Het test vooral het beleid dat betrokkenen (veelal bestuurders) al voornemens zijn. De essentie van toekomstverkenning is ook ruimte te creëren om na te denken over nieuw beleid (indien toekomstige uitdagingen hierom vragen).

Het was van belang dergelijke kanttekeningen naar de betrokkenen expliciet te communiceren om misverstanden te voorkomen.

Voorliggende gevalstudie kent de luxe dat *de rol van bestuurders* in het omgaan met scenario's wat verder belicht kon worden. Op basis van deze gevalstudie kan vastgesteld worden dat bestuurders scenario's anders hanteerden dan de betrokken ambtenaren. De gevalstudie laat zien dat beleidsvoorbereiders in de scenario's vooral verschillende mogelijkheden naar de toekomst toe zagen waarmee rekening gehouden zou moeten worden. Bestuurders die deelnamen zagen enerzijds een keuzepalet in de scenario's en anderzijds zochten ze legitimiteit in de scenario's voor eigen beleid en visies. Met andere woorden, zij hanteerden de scenario's eerder als testtunnels dan als inspiratiebronnen voor nieuw beleid. Dit is methodologisch gezien interessant en zou nog verder onderzocht moeten worden. Met name vanuit de insteek hoe met name bestuurders procesmatig en methodologisch het beste met scenario's gevoed worden zodat zij meer rekening houden met onzekerheid, de samenhang van ontwikkelingen en openstaan om over nieuwe visies en beleid na te denken.

Deze gevalstudie brengt ook de vraag aan het licht wanneer scenario's toe zijn aan een inhoudelijke update. Na vier jaar werden de scenario's nog eens tegen het licht gehouden en werd de vraag gesteld in hoeverre deze scenario's aangepast zouden moeten worden. Aangezien de scenario's die tijdens het eerste onderzochte beleidstraject waren ontwikkeld sowieso nog wat ruimte boden voor verbetering (aangezien ze onder tijdsdruk toen ontwikkeld waren) zijn er elementen toegevoegd (met name ontwikkelingen op Rotterdamse schaal). Verder zijn nieuwe ontwikkelingen toegevoegd evenals nieuwe kennis over aspecten van ontwikkelingen die al waren meegenomen in de scenarioanalyse. Deze gevalstudie toonde de nood aan een handreiking waarop te letten bij zo'n update en wanneer het raadzaam is om scenario's te updaten.

In navolgende figuur is het parcours van het handelingsonderzoek van de deelgemeente nog eens samengevat weergegeven. Opvallend is dat het handelingsonderzoek van deze gevalstudie een lange duur kent: van januari 2005 tot en met april 2010 (met tussenperioden waarin geen onderzoek heeft plaatsgevonden). De nulmeting vond verspreid plaats over een

vrij lange periode. De interventie zelf vond pas 10 maanden na de eerste kennismaking met de deelgemeente plaats. Hieruit blijkt uit dat het enige tijd kan duren voordat een (deel)gemeente aan de slag kan gaan met een toekomstverkenningstraject. Dat is enerzijds een kwestie van het voorbereiden van het traject en anderzijds een kwestie van het zoeken van het juiste momentum om te starten (wanneer er ook voldoende interne capaciteit en budget voor externe begeleiding vrijgemaakt kan worden). Tussen de eerste interventie en de tweede zit ruim 4,5 jaar tijd. Voor voorliggend onderzoek was dit een mooie opportuniteit om weer aan te haken bij het lokale beleid van de gemeente en wederom een meting uit te voeren in hoeverre het toekomstverkenningstraject nog leefde binnen de deelgemeente.

Figuur 4.9 Samenvatting stappen onderzoek gevalstudie Deelgemeente Overschie

Hoofdstuk 5 Gemeente Den Haag verkent de toekomst

Hoofdstuk 5 Gemeente Den Haag verkent de toekomst

5.1 Introductie

Voorliggende gevalstudie heeft plaatsgevonden bij de gemeente Den Haag, te weten bij de afdeling Dienst Stedelijke Ontwikkeling (in het vervolg DSO genoemd). In deze gevalstudie hebben medewerkers van de gemeente Den Haag allereerst middels een uitgebreid leertraject nader kennis gemaakt met methoden voor toekomstverkenning, in het bijzonder de methode kwalitatieve scenarioanalyse. Naar aanleiding van dit traject zijn de scenario's, die bij wijze van oefening in het traject waren ontwikkeld, in diverse strategische beleidsprocessen ingezet. In deze gevalstudie zal verkend worden hoe de medewerkers het werken met deze methodiek hebben ervaren en wat hun ervaringen met scenarioanalyse in de beleidspraktijk vervolgens waren. In tegenstelling tot de andere gevalstudies gaat het in voorliggende gevalstudie dus niet enkel over één beleidstraject waarin toekomstverkenningen een rol hebben gespeeld maar ook over de ervaring met toekomstverkenningen in het kader van een leertraject. Er zal een doorkijk geboden worden hoe het geleerde vervolgens in andere strategische beleidstrajecten is ingezet. Een van deze beleidstrajecten zal uitgelicht worden aangezien meerdere deelnemers uit het leertraject via verschillende deeltrajecten bij dit beleidstraject betrokken zijn geweest. Het betreft de ontwikkeling van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (in het vervolg IpSO genoemd) voor de gemeente Den Haag.

Voorliggend hoofdstuk kent, in vergelijking met de andere gevalstudies, een andere indeling in paragrafen, gelet op het feit dat deze gevalstudie niet enkel over één beleidsproces gaat en er een leertraject inzake scenarioanalyse centraal stond. Eerst zal het leertraject aan de orde komen, gevolgd door de toepassingen van het geleerde in de strategische beleidsontwikkeling.

5.2 Contextualisering

5.2.1 Ervaring met toekomstverkenning

Het initiatief om een traject inzake toekomstverkenning op te zetten kwam van de directie Beleid van de dienst DSO van de gemeente Den Haag. Deze directie maakte ten tijde van de gevalstudie stedelijk ontwikkelingsbeleid op het gebied van wonen, werken, groen en bereikbaarheid. De directie had de behoefte meer inzicht te krijgen in relevante toekomstige ontwikkelingen teneinde dit beleid toekomstgerichter te onderbouwen. Binnen deze directie waren enkele medewerkers gewend te werken met kwantitatieve prognoses. Men had echter

het gevoel dat men door enkel met kwantitatieve prognoses te werken niet in staat was het te ontwikkelen beleid voldoende te onderbouwen. Men had dan ook de ambitie om een leertraject uit te voeren inzake, zoals men het zelf noemde *structurele beleidsmatige* toekomstverkenningen. Hiermee werd bedoeld op verkenningen die een beleidsmatige waarde hebben (en niet zo zeer beleidsscenario's) en methodieken waarmee op gestructureerde, systematische wijze de toekomst verkend zou kunnen worden. Daarbij wilde men meer accent leggen op kwalitatieve toekomstverkenning, aanvullend op kwantitatieve verkenning en deze kennis actief leren toepassen in de beleidsontwikkeling. Hierop aansluitend had men de ambitie om meer eenheid en consistentie aan te brengen in de uitgangspunten over toekomstige veranderingen van het stedelijke ontwikkelingsbeleid. Om aan bovenstaande ambities tegemoet te komen, is uiteindelijk besloten allereerst een leertraject op vlak van kwalitatieve scenarioanalyse te organiseren.

Figuur 5.1 Gemeentehuis Den Haag (bron: Jeroen Mirck (CC))

5.2.2 Kennismaking

Om inzicht te krijgen hoe medewerkers van DSO met toekomstverkenningen omgingen en welke verwachtingen zij van een leertraject hadden zijn gesprekken gevoerd met de interne (beoogde) trekkers van het leertraject en hun directeur en is een proefworkshop met collega's van DSO georganiseerd. Er was overigens nog een ander meer praktisch argument om een proefworkshop te organiseren. Het trainingstraject was relatief gezien redelijk kostbaar in vergelijking met de kosten van andere trainingstrajecten die men binnen de Directie Beleid gewend was te volgen. Vandaar dat ook besloten werd eerst een proefworkshop te verzorgen voorafgaand aan het trainingstraject (op 17 juni 2009). Op basis van de ervaringen tijdens deze proefworkshop werd bekeken of een vervolgtraject nog steeds wenselijk was en in welke vorm deze gegoten zou moeten worden. Tijdens de proefworkshop (duur van een halve dag) is geproefd aan de methode van scenarioanalyse zowel theoretisch als praktisch middels een aantal werk oefeningen. Deze workshop kende een publiek dat voor een deel de groep betrof die ook later het leertraject zou volgen, de directrice en een deel van het managementteam van Directie Beleid.

Na de workshop heeft een schriftelijk vragenlijstonderzoek bij de deelnemers plaatsgevonden dat tot doel had te polsen welke meerwaarde de deelnemers aan de methode van kwalitatieve scenarioanalyse toekenden en hoe zij de vervolgstappen wat betreft de inbedding van het toekomstgericht denken in de organisatie zagen. Uit de resultaten bleek onder meer dat nut en de noodzaak van toekomstgericht ontwerpen van beleid onderstreept werd vooral ten aanzien van de functies anticiperen, bewust worden, het toetsen van beleid en het interdisciplinair werken. Scenarioanalyse werd daartoe een geschikt instrument gevonden. Men onderstreepte het belang van een onafhankelijke begeleiding die gespecialiseerd was in toekomstverkenning.

Uit de bevraging bleek ook dat mensen het belangrijk vonden in het kader van het leertraject een generieke Haagse set kwalitatieve scenario's te ontwerpen. Hier was sprake van een spanningsveld. Als er in het kader van het leerproces samen met de deelnemers een scenarioset ontwikkeld zou worden, zou het risico bestaan dat niet alle benodigde kennis en ervaring hiervoor aan tafel zou zitten. Ook zou het buitenperspectief voor een deel ontbreken in de groep (welke toekomstige ontwikkelingen buiten Den Haag zouden van invloed kunnen zijn op den Haag). Besloten werd om in ieder geval zogenoemde 'oefenscenario's' te ontwerpen en later in het traject te bekijken hoe deze gebruikt konden worden.

Uit de resultaten van het vragenlijstonderzoek bleek verder dat mensen het belangrijk vonden dat zogenoemde inbedding van het toekomstverkenkende gedachtengoed in de organisatie op termijn zou plaatsvinden; het zou een manier van werken (denken én handelen) van strategische ambtenaren moeten worden en dus niet een vrijblijvende exercitie moeten zijn. Dit vroeg volgens de medewerkers om een cultuuromslag binnen de organisatie waarbij niet alleen ambtenaren werden betrokken maar in ieder geval een commitment van het bestuur van cruciaal belang was. Verder vond men het belangrijk dat bij de inbedding van het

ontwerpen van toekomstgericht beleid medewerkers uit diverse beleidssectoren betrokken zouden zijn.

Ook werd door enkele deelnemers onderstreept dat er een duidelijke afstemming tussen kwalitatieve en kwantitatieve verkenningen wenselijk was, of op zijn minst een inzicht in deze. Voorafgaand aan het leertraject is dan ook verkend in samenspraak met medewerkers van DSO welke kwantitatieve toekomstverkenkende methoden binnen DSO reeds werden gehanteerd. Deze kennis is meegenomen in de opmaak van het leertraject.

Voorts brachten enkele deelnemers naar voren dat een infrastructuur in de toekomst voorhanden zou moeten zijn om toekomstkennis te borgen (een zogenoemd ‘future management systeem’) en onderzoekslijnen uitgezet zouden moeten worden teneinde blijvend te onderzoeken welke dynamieken op Den Haag kunnen afkomen. Deze wens werd niet opgenomen in de opmaak van het leertraject maar is wel op de agenda van de projectleiders gezet zodat er in het kader van de inbedding binnen de organisatie tijdig over nagedacht zou worden.

Eveneens werd in het vragenlijstonderzoek al de wens geuit om in het kader van de evaluatie van de structuurvisie tot nieuwe toekomstgerichte inzichten te komen die in de aanloop naar de nieuw te ontwikkelen structuurvisie meegenomen konden worden. Eenzelfde ambitie leefde in de context van het opmaken van het nieuwe bestuursprogramma dat het navolgende jaar gereed zou moeten zijn. Met andere woorden, ten tijde van de proefworkshop werd er al nagedacht over eventuele toepassingen van de methode kwalitatieve scenarioanalyse.

Op basis van deze uitkomsten van het vragenlijstonderzoek is besloten met de onderzoeker en het externe toekomstverkenkend bureau het leertraject verder uit te stippelen. De ambitie van de directie Beleid, die tevens opdrachtgever werd, was om direct na de zomer een leerproces op te starten.

5.3 Doel van het leertraject

Het doel van het leertraject was vooral bekend te raken met de methode van kwalitatieve scenarioanalyse en deze methode te leren toepassen. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van de bevraging voorafgaand aan het leertraject werd het doel van het leertraject verder geconcretiseerd; de methode van kwalitatieve scenarioanalyse zodanig onder de knie te krijgen, dat men in staat zou zijn de methode op de juiste toegevoegde waarde te schatten én eventueel zelfstandig in eigen werk toe te passen. Tevens had het proces tot doel een generieke set kwalitatieve oefenscenario's voor Den Haag te ontwikkelen.

De doelgroep van het traject bestond uit 20 Beleidsmedewerkers van DSO die in dienst waren binnen de Directie Beleid. In concreto waren dit de afdelingen Ruimtelijke Ordening, Wonen, Economie en Voorzieningen, Verkeer en Bureau Ruimtelijke Investerings.

5.4 Het procesontwerp van het leertraject

5.4.1 Organisatie van het leertraject

Vanuit de afdeling DSO werden twee projectleiders aangewezen om met de onderzoeker en haar collega van het externe bureau het leertraject in goede banen te leiden. Tezamen worden zij in het vervolg *projectteam* genoemd. De eindverantwoordelijkheid lag bij hun eigen leidinggevende, te weten de directrice van de afdeling Beleid. Teneinde het scenariodenken verder te integreren in de organisatie is een *kernteam* van zeven mensen van DSO, verspreid over verschillende afdelingen binnen DSO en de onderzoeker samengesteld. Dit kernteam volgde het leertraject nauw op. Het doel was om dit kernteam (of een deel ervan) actief in te zetten na het leertraject zodat het scenariodenken geborgen bleef nadat externen en de onderzoeker vertrokken waren. De leden van het kernteam namen ook deel aan het leertraject. Zij kwamen na elke leersessie bij elkaar om op basis van eigen ervaring, de resultaten van de evaluatie van elke sessie en een concept draaiboek voor de volgende sessie, de navolgende sessie goed voor te bereiden. Ook kwamen zij samen om alvast verder vooruit te blikken en na te gaan hoe het scenariodenken verder binnen DSO en eventueel ook daarbuiten zou kunnen inbedden in de organisatie. Met andere woorden, zij werden vanaf het begin van het leertraject gezien als zogeheten (toekomstige) ambassadeurs van het toekomstgerichte gedachtengoed binnen de eigen organisatie. De betrokkenen bij het leertraject staan in onderstaand figuur schematisch weergegeven. Het projectteam organiseerde het leertraject, het kernteam volgde de voortgang op en keek vooruit hoe het geleerde binnen de organisatie kon worden ingezet. Beide teams maakte onderdeel uit van de gehele groep deelnemers aan het leertraject. De directie Beleid en het managementteam binnen DSO volgde het leertraject op op afstand. De projectleiders koppelden geregeld de voortgang terug naar hen.

Figuur 5.2 Betrokkenen bij het leertraject DSO

5.4.2 Inrichting van het leertraject

Het leertraject werd in verschillende blokken onderverdeeld. Het eerste blok ging over toekomstverkenning inclusief het ontwerpen van toekomstscenario's. Het tweede blok ging over het gebruik van toekomstverkenning voor de ontwikkeling van beleidsvisies en beleid. Het derde blok ging over het monitoren van de beleidsomgeving op basis van inzichten uit een toekomstverkenning (door de tijdsdruk is hier wel relatief gezien de minste tijd aan besteed).

Op basis van de uitkomsten van de bevraging van de deelnemers aan de proefworkshop en gesprekken met de twee projectleiders van het leertraject zijn onderstaande leervragen geformuleerd voor het leertraject.

Blok 1 leerdoelen:

- Welk type ontwikkelingen zijn van belang om in een scenario analyse mee te nemen?
- Welke inspiratiebronnen kan ik hiervoor gebruiken?
- Hoe breng ik de onzekerheid en mate van invloed op mijn beleidsvraagstuk in kaart?
- Hoe worden ontwikkelingen gecombineerd tot relevante scenario's?
- Op welke wijzen kan ik de verbeelding prikkelen?
- Hoe kan ik integraal de gevolgen van ontwikkelingen doorredeneren aan de hand van het systeemdenken?
- Hoe trek ik lessen uit scenario's?
- Hoe communiceer ik over mijn scenario's met de gebruikers?

- Wie moet of kan ik op welke wijze(n) betrekken?
- Hoe kan ik kwalitatieve scenario's gebruiken naast kwantitatieve scenario's in de beleidsontwerp fase?

Blok 2 leerdoelen:

- Hoe kom ik tot beleidsdoelstellingen aan de hand van scenario's?
- Hoe ontwerp ik (innovatieve) beleid(sopties) aan de hand van scenario's?
- Op welke wijzen kan ik daarbij verbeelding prikkelen?
- Hoe kan ik scenario's als testtunnels voor beleid hanteren?
- Hoe ontwikkel ik toekomstvast dynamisch beleid?
- Hoe communiceer ik over mijn beleid met de 'uitvoerders' en de 'omgeving'?
- Wie moet of kan ik op welke wijze(n) betrekken bij het toepassen van de leerinzichten uit de scenario's in de strategische beleidsontwikkeling?

Blok 3 leerdoelen:

- Hoe kan ik scenario's gebruiken om te monitoren of ik nog steeds de juiste dingen doe in geval van de beleidsuitvoering (ex-post)?
- Waar moet ik op letten als ik een future management systeem in mijn organisatie wil opzetten en toekomstdenken structureel in mijn organisatie wil inbedden?
- Hoe kan ik de omgeving laten leren over de toekomst?
- Wie moet of kan ik op welke wijze(n) betrekken daarbij?

Bovenstaande vragen illustreren dat de deelnemers aan het leertrajecten zouden leren over verschillende dimensies van toekomstverkenning: de methodische, de inhoudelijke, de beleidsmatige, de communicatieve, de procesmatige en de organisatorische dimensie.

Er zijn vier leerateliers georganiseerd teneinde bovenstaande leerdoelen te kunnen behandelen. Deze leerateliers hebben plaatsgevonden in de periode november 2009 - januari 2010. De leerateliers kenden telkens een tussenperiode van enkele weken en elk leeratelier duurde circa zes uur. Deze tijdsbesteding en looptijd waren gebaseerd op inschattingen wat aan totale trainingstijd voor de deelnemers haalbaar was en welke ruimte voor iteratiestappen tussentijds nodig zou zijn, rekening houdend met de beschikbare capaciteit van het externe bureau. Uiteindelijk is er nog op verzoek van de deelnemers een extra sessie ingelast (maart 2010) met de onderzoeker en haar collega om samen vooruit te blikken hoe het toekomstverkenkend gedachtegoed verder zou kunnen landen in de organisatie.

5.5 Verloop en evaluatie van leertraject

In het navolgende zal de invulling van het leertraject gepresenteerd worden evenals de reflecties van de deelnemers op de verschillende onderdelen.

Leeratelier 1 - 12 november 2009

Doel van het eerste leeratelier was om te leren verkennen en begrijpen welk type ontwikkelingen en gebeurtenissen op Den Haag zouden kunnen afkomen, hoe deze in samenhang verkend zouden kunnen worden en op welke wijze onzekerheden en mate van impact op de stad in kaart gebracht zouden kunnen worden. Tevens werd stilgestaan bij de vraag welke kennis- en inspiratiebronnen gebruikt konden worden als het gaat om het vergaren van kennis over de toekomst. De deelnemers hebben tijdens de sessie het gebruik van verschillende bronnen aan den lijve ondervonden: hetzij surfend op internet, de kranten erop naslaand en een bezoek aan de bibliotheek van Den Haag. Wat het ontwerpen van de oefenscenario's betreft, zijn er heel wat ontwikkelingen in kaart gebracht en heeft men getracht deze in een matrix te positioneren met de assen 'mate van impact' en 'mate van onzekerheid'. Na afloop van het leeratelier heeft de onderzoeker met het externe bureau de variabelen verder uitgewerkt en bij het navolgende leeratelier teruggekoppeld naar de groep.

Het eerste leeratelier werd door nagenoeg elke deelnemer als waardevol ervaren. Deelnemers waardeerden de mogelijkheid om (nader) kennis te maken met de methode scenarioanalyse. De methode werd ervaren als een fijne manier om gestructureerd en systematisch na te denken over de toekomst. Ook de interdisciplinaire dialoog werd gewaardeerd evenals het buiten de kaders en over nieuwe thematieken denken. Ook bleek het van belang te zijn direct vanaf het begin van zo'n traject eenduidig jargon (met name inzake jargon gerelateerd aan de methode van scenarioanalyse) te gebruiken. Ter illustratie, een begrip als 'scenario' riep heel wat uiteenlopende associaties op.

Mensen vonden het vernieuwend om niet één mogelijke toekomst te kiezen maar verschillende mogelijke toekomst in ogenschouw te nemen. Ook realiseerden mensen zich dat het nadenken over onzekerheden een stap op zich is; bovendien wat voor de een zeker is, is voor de ander onzeker. Tegelijkertijd leerde men tijdens het eerste atelier dat inspiratie over toekomstige ontwikkelingen middels heel wat uiteenlopende bronnen ontsloten kan worden. Dat was voor meerdere mensen een inzicht op zich. Men realiseerde zich ook na het eerste atelier dat scenarioanalyse tijd kost; scenario's ontwikkel je niet op een middag. Blijkbaar hadden sommige mensen voorafgaand aan het leertraject de indruk dat kwalitatieve scenarioanalyse niet zo'n ingewikkelde methode zou zijn en dat informatie voor een scenarioanalyse snel voorhanden zou zijn.

In onderstaand figuur staat een van de resultaten van de eerste workshop weergegeven. De deelnemers hadden een poging gedaan clusters van ontwikkelingen te positioneren in een matrix van mate van impact en mate van onzekerheid (zie ook hoofdstuk 2).

Figuur 5.3 Eerste aanzet matrix inzake mate van impact en onzekerheid

Leeratelier 2 - 3 december 2009

Doel van het tweede leeratelier was om de in kaart gebrachte ontwikkelingen van het eerste leeratelier te leren combineren tot scenario's en deze vervolgens door te vertalen naar de betekenis voor Den Haag. Belangrijk was dat er aan het einde van het tweede leeratelier voldoende basis zou liggen voor het verder ontwerpen van de scenario's, die in het derde leeratelier gebruikt konden worden teneinde te leren hoe scenario's gebruikt kunnen worden voor visievorming en beleidsontwikkeling.

Wat de oefenscenario's betreft, probeerde men een scenarioraamwerk te ontwikkelen op basis van twee assen gebaseerd op twee onzekere ontwikkelingen met hoge impact op het systeem Den Haag. Dat was niet eenvoudig aangezien men te weinig houvast had wat betreft de achtergrond van de verschillende ontwikkelingen; in termen van kennis over de ontwikkelingen zelf, de mate van onzekerheid van ontwikkelingen, mogelijke ontwikkelingsrichtingen en de mogelijke impact van ontwikkelingen op de stad Den Haag. Uiteindelijk is een scenarioraamwerk uitgewerkt, dat tijdens de workshop het meeste draagvlak kende, en hebben kleine groepjes getracht scenario's verder uit te werken en de betekenis van elk scenario voor Den Haag te verkennen aan de hand van een eenvoudig

systeemmodel van de stad. Onderzocht werd hoe een samenspel van verschillende ontwikkelingen binnen één scenario zou kunnen uitwerken op de verschillende sociaal-culturele, economische, ecologische en ruimtelijke kwaliteiten van de stad. Op basis van de uitkomsten van het tweede leeratelier heeft het externe bureau (inclusief onderzoeker) in samenspraak met het projectteam een eerste set oefenscenario's samengesteld.

Wat het tweede leeratelier betreft, is vooral het samen werken aan verhalen over de toekomst gewaardeerd. Men heeft met een assenstelsel leren werken dat bestond uit twee assen gebaseerd op kernonzekerheden. Deze insteek leidde tot vier scenario's. Men heeft ook ondervonden dat de keuze voor de twee uiteindelijke assen niet altijd een eenvoudige is, zeker als er geen twee eenduidige assen aan te duiden zijn. De vraag om concrete richtlijnen hiervoor werd dan ook geuit in de beantwoording van de vragenlijst.

Niet alleen na het tweede leeratelier maar ook de navolgende kwam de reflectie naar voren dat mensen verduidelijkt hadden gekregen dat scenario's mogelijke toekomsten waren en geen beleidsstrategieën van de gemeente Den Haag. Deze vraag leefden bij meerdere deelnemers en werd gaande het leertraject helder. Tijdens het tweede leeratelier kregen de oefenscenario's meer vorm, tegelijkertijd groeide het besef dat de scenario's gebaseerd waren op ideeën die tijdens één sessie naar voren kwamen. Na het tweede leeratelier brachten sommige deelnemers de vraag naar voren hoe de aannames achter de scenario's beter onderbouwd konden worden. Men voelde aan dat de snelheid van stappen hoog was en men meer tijd en bezinning nodig had om scenario's te onderbouwen.

Leeratelier 3 - 17 december 2009

Het derde leeratelier stond in het teken van het trekken van beleidsrelevante lessen aan de hand van de oefenscenario's. Men leerde hoe de oefenscenario's gebruikt konden worden voor agendering, het ontwerpen van een visie en beleidsstrategieën. Op basis van de scenario's en de verkenning van gevolgen voor Den Haag werden uitdagingen geformuleerd in termen van: *"Hoe kunnen we als gemeente Den Haag omgaan met de behoefte/de vraag/de opportuniteit X die ontstaat als gevolg van ontwikkeling(en) Y?"* Daarbij is getracht een onderscheid te maken tussen scenario-specifieke uitdagingen (uitdagingen die aan één specifiek scenario gerelateerd waren) en scenario-overstijgende uitdagingen (uitdagingen die in meerdere scenario's aan de orde waren).

Na het derde atelier bleek uit de evaluatie dat de relatie tussen scenario's en beleid voor meerdere deelnemers duidelijker was geworden. Men kreeg ook het gevoel dat het gedachtengoed aan het land was; er werd een vertaalslag naar de dagelijkse praktijk gemaakt, te weten het formuleren van strategische uitdagingen aan de hand van de scenario's. Wat ook bij dit leeratelier bijbleef bij de deelnemers was het op systematische wijze leren denken in stappen, zoals het stapsgewijs van een toekomstgerichte analyse naar uitdagingen werken.

De evaluatie wees ook uit dat bepaalde mensen al vooruitblikten en zich afvroegen hoe ze het scenariodenken zouden gaan implementeren na het leertraject zonder begeleiding. Onder meer kwam toen naar voren dat mensen het belang van het ontwikkelen van meer proactief in plaats van reactief beleid gingen inzien en daar zelf ook meer aandacht aan wilde besteden. Ook zag men de meerwaarde van het scenariodenken voor andere visietrajecten en strategische planvormingstrajecten die op de planning stonden of reeds liepen, zoals;

- de ontwikkeling van een klimaatadaptatieplan
- de herijking van de structuurvisie
- het te ontwikkelen IpSO
- het ontwikkelen van varianten voor prognoses inzake bevolkingsontwikkeling
- de ontwikkeling van huishoudens en de ontwikkeling van etniciteiten
- het opstellen van een agenda voor monitoring van maatschappelijke ontwikkeling
- het uitwerken van een parkeerkader
- het mede onderbouwen van een onderzoeksprogramma inzake de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en werkgelegenheid in Den Haag

Op basis van bovenstaande inzichten realiseerden de onderzoeker en haar collega zich dat er verwachtingen aan het ontstaan waren wat betreft de mogelijkheden van de toekomstige inzet van de oefenscenario's. Uit de bevraging bleek dat medewerkers de oefenscenario's in heel wat verschillende strategische contexten, met verschillende functies, wilden inzetten. Bovendien liepen deze contexten uiteen in termen van beleidsthema's en abstractieniveaus. De vraag was of deze oefenscenario's al deze doelen konden dienden en of ze wat betreft kwaliteit (en dus onderbouwing) daar voldoende geschikt voor waren. De vraag was ook of de scenario's niet te generiek van opzet waren, voor inhoudelijk gezien hele specifieke beleidsvraagstukken. De onderzoeker en haar collega juichten enerzijds toe dat mensen veel toepassingsmogelijkheden van het geleerde voor ogen hadden (vanwege de mogelijke gewenste brede inbedding) anderzijds zagen zij een risico in het onbegeleid toepassen van de methode en de oefenscenario's. De methode en oefenscenario's waren wellicht niet op maat voor alle gewenste toepassingen. Om hier enige duidelijkheid en ondersteuning in te kunnen bieden was het noodzakelijk dat er meer kennis over de beleidsprocessen en de daaraan gerelateerde beleidsvraagstukken zelf voorhanden was. Gelet op de veelheid aan beleidsprocessen was het niet haalbaar elk proces te ontleden en te verkennen hoe de methode scenarioanalyse en/of de scenario's ingezet konden worden. Vandaar dat de onderzoeker en haar collega, in samenspraak met het kernteam, besloten hadden om het volgende leeratelier meer handreiking te bieden waarop te letten bij de inzet van de scenarioanalyse methode en/of de scenario's in een beleidsproces.

Leeratelier 4 - 21 januari 2010

Tijdens het vierde leeratelier is de draad van het leren van de scenario's weer opgepakt. Men heeft nog eens stilgestaan bij de uitdagingen die de scenario's oproepen om vervolgens zelf een aantal strategische opties te verkennen die een antwoord zouden kunnen bieden op de scenario's. Het ging hierbij vooral om de methodische oefening en niet de inhoudelijke uitkomsten. Vervolgens werden de ideeën inzake beleidsopties geclusterd en opgeschaald en werden de clusters gerankt op innovatief vermogen en de mate waarin ze op maat zouden zijn voor de Haagse context. Vervolgens werd de meest innovatieve strategische optie, die het meest op maat was voor de Haagse context getoetst aan de vier verschillende scenario's. Op deze manier werd inzichtelijker wat testtunneling met scenario's behelsde. De vraag was: in hoeverre is mijn strategie op maat voor de noden en wensen in het desbetreffende scenario? Op deze manier kreeg men inzicht in welke beleidsopties inspeelden op behoeften, noden en kansen in één of meerdere scenario's. Er is ook toegelicht wat deze inzichten beleidsmatig 'vertelden'. Tijdens het vierde leeratelier is heel kort stilgestaan bij de leervragen inzake monitoring en evaluatie. De sessie is afgesloten met een procesmatige kijk op scenarioanalyse: hoe je een scenarioanalyse proces inricht, welke stappen gezet worden, wie bij verschillende stappen best betrokken wordt en hoe een toekomstverkenning verweven kan worden met een beleidsproces.

Uit de evaluatie van het vierde leeratelier bleek dat mensen ook het vierde atelier als waardevol hadden ervaren. Men had tijdens het vierde atelier gemerkt dat geordend nadenken over de toekomst en beleid op de aangeleerde wijze op dat moment binnen de organisatie nog niet gemeengoed was. Scenarioanalyse zou volgens deelnemers daarin het verschil kunnen maken. De vierde sessie leerde de deelnemers vooral hoe je strategieën aan scenario's kunt toetsen en hoe je scenario's kunt gebruiken om over nieuw beleid na te denken. Men heeft ook na het vierde leeratelier aangegeven dat het verkennen van de toekomst en het nadenken over nieuw toekomstgericht beleid complex is en tijd behoeft, maar wel noodzakelijk is.

De laatste evaluatie was er ook op gericht om wat uitvoeriger vooruit te blikken en te zien welke ideeën, bedenkingen en behoeften er leefden bij de deelnemers. Heel wat uiteenlopende reacties kwamen naar voren. Onder meer was de bedenking wat de status van de oefenscenario's nu was en hoe deze ingezet konden worden in andere beleidscontexten. Een andere vraag die leefde was hoe men prognoses en andere kwantitatieve toekomstverkenkende methoden, waarmee men gewend was te werken, in het verlengde van of juist gecombineerd met deze kwalitatieve oefenscenario's kon gebruiken. Deze vraag was aan het begin van het leertraject al aan de orde en was na het vierde atelier voor sommigen onbeantwoord gebleven. Aangegeven werd om de oefenscenario's te vergelijken met scenario's van het Centraal Planbureau (een planbureau dat erkenning geniet in Nederland en dat een traditie heeft in kwantitatieve scenarioanalyse).

Niet alleen kwantificering bleek een punt van aandacht te zijn, ook het verbeelden van de scenario's. Aangezien het oefenscenario's betroffen, waren deze niet verder verbeeld (slechts

één sfeertekening was bij elk scenario gevoegd). Interessant om te constateren was dat deze behoefte wel leefde bij enkele deelnemers. Iemand gaf nog de suggestie om de scenario's verder uit te werken en te verdiepen op specifieke thema's, waar de dienst DSO zich op richtte.

Al met al, illustreren deze opmerkingen inzake de scenario's zelf dat de behoefte leefde om generieke scenario's in handen te hebben die op brede schaal gebruikt konden worden. Vanaf het begin van het traject was gecommuniceerd dat dit niet haalbaar zou zijn gelet op de groep deelnemers (die niet alle benodigde expertise voor zo'n brede toekomstverkenning dekte en de daartoe benodigde vaardigheden ontbeerde) en de looptijd en intensiteit van het traject. Afhankelijk van de functie van de toekomstverkenning was het sowieso de vraag in hoeverre één set generieke scenario's voor alle inhoudelijke vraagstukken (binnen DSO) inzetbaar zou zijn. Ondanks deze bedenkingen en overwegingen was toch de behoefte aanwezig om met de oefenscenario's verder te werken. Het externe bureau en de onderzoeker hebben een zogenoemde bijsluiters van de scenario's voorzien, waarin uitgelegd werd wat de waarde van de oefenscenario's zou kunnen zijn en welke kanttekeningen bij de oefenscenario's geplaatst moesten worden.

Ook gaf iemand aan dat in het leertraject te kort was stilgestaan bij het leren monitoren aan de hand van de scenario's. De evaluatie van de vier sessies had geleerd dat de leerdoelen te veel omvattend waren om te behandelen in vier sessies. Verder bleek dat er nog sprake was van enige onzekerheid bij enkele deelnemers aan het leertraject als het ging over het op eigen kracht inzetten van het scenariodenken. Meerdere mensen gaven aan dat ze het scenariodenken op dat moment begrepen maar dat ze twijfelden of ze het voldoende beheersten om het op eigen kracht in te zetten. Verder werd nog eens aangegeven dat men tools als een naslagwerk en een presentatie kon gebruiken om het scenariodenken ook naar anderen te kunnen overbrengen.

Tot slot werden er nog een aantal factoren (zie ook paragraaf 5.10) aangehaald om het scenariodenken verder te laten inbedden binnen de organisatie. Onder meer werd het draagvlak van het managementteam voor het scenariodenken door meerdere deelnemers aangehaald. Enige managementteamleden en de directrice hadden de proefsessie meegemaakt maar waren verder niet meer betrokken geweest bij het leertraject. Belangrijk was dat zij ook over kennis en kunde inzake toekomstverkenning beschikten, anders bestond het gevaar dat er geen draagvlak van hogerhand voor de inzet van scenariodenken zou ontstaan. Daaraan gekoppeld leefde ook de vrees dat de cultuur van de organisatie een belemmerende factor kon zijn in het verder toepassen van het scenariodenken: de waan van alle dag en het vastzitten in genomen beslissingen, konden hierin een grote rol spelen. Weer anderen gaven aan dat mensen in de toekomst er standaard aan herinnerd zouden moeten worden om met het scenariodenken aan de slag te gaan, bijvoorbeeld door verplicht te stellen scenario's te ontwikkelen of bestaande scenario's te gebruiken in het kader van de ontwikkeling van strategische plannen en visies. Met andere woorden, het werd belangrijk

gevonden om in de toekomst in het kader van de strategische beleidsontwikkeling toekomstgerichte argumenten aan te halen.

Terugkomsessie - maart 2010

Naar aanleiding van de evaluatie van de vierde sessie is besloten een extra sessie in te lassen voor de groep deelnemers aan het leertraject. Men voelde aan dat er nog eens stilgestaan moest worden bij de vraag hoe het scenariodenken in de eigen organisatie geïmplementeerd kon worden. De twee projectleiders van de zijde van de gemeentelijke organisatie hebben toen uiteengezet hoe men verder wenste te gaan met het geleerde. Onder meer is voorgesteld om verschillende fora te creëren om het toekomstdenken onder de aandacht te brengen en stil te staan bij toekomstige veranderingen die op Den Haag (of thematische vraagstukken van Den Haag) af zouden kunnen komen. Voorbeelden hiervan waren het organiseren van afdelingsbijeenkomsten, lunch meetings, het inrichten van een zogeheten DSO plaza en periodiek aan trendopvolging doen (als infrastructuur voor borging van toekomstinformatie). Men ging in ieder geval een inhoudelijke sessie met het managementteam Beleid (in de vorm van een strategiesessie) organiseren om hen bekend te maken met de inhoud van de oefenscenario's. Vervolgens wilde men het managementteam Beleid laten besluiten over onder meer het inrichten van een toekomstparagraaf in strategische beleidsproducten, teneinde het gebruik van toekomstverkenning in strategische beleidsontwikkeling vast te leggen. Verder stond op het programma om enkele pilots uit te voeren met het scenariodenken, de scenario's verder te visualiseren, een introductie scenariodenken bij nieuwe medewerkers bij DSO te verzorgen en het scenariodenken buiten DSO te verspreiden. In geval van het opzetten van pilots werd op dat moment gedacht aan: het nieuwe IpSO, de economische visie, de Haagse Nota Mobiliteit, de sociaal-economische agenda, de herijking van de structuurvisie, de kantorenmonitor, de evaluatie van de woonvisie en de uitwerking van gebiedsontwikkelingen (waaronder Consultatie Vlietzone). Voor een deel overlaptten deze insteken met voorheen genoemde insteken, voor een deel ook niet.

Het externe bureau heeft tijdens deze sessie nog toegelicht hoe men de door hen ontwikkelde standaard presentatie inzake het scenariodenken in kon zetten. Op basis van de evaluatie bleek namelijk dat mensen behoefte hadden aan een standaardpresentatie teneinde als ambassadeur van het scenariodenken het gedachtegoed ook naar anderen over te kunnen brengen. Deze sessie diende als afsluiting van het leertraject en als opmaat naar een traject waarin het scenariodenken verder ingezet zou worden binnen de organisatie (zonder tussenkomst van het externe bureau).

Periode na het leertraject

Een aantal maanden later, in oktober 2010, heeft de onderzoeker nog een interview uitgevoerd met een van de projectleiders van de gemeente Den Haag om te verkennen hoe de follow - up van het leertraject verliep. Uit het gesprek bleek dat verschillende deelnemers aan het leertraject inmiddels een presentatie inzake de methode scenarioanalyse binnen eigen afdelingen hadden gegeven en collega's hadden laten proeven aan de oefenscenario's. Uiteindelijk had men hiermee een 70-tal medewerkers, met name binnen DSO, kunnen

bereiken. Onder meer bleek dat collega's moeite hadden met de term scenario, aangezien het begrip bij meerdere mensen vooral het idee van actieve sturing opriep. Ook vond men het moeilijk de scenario's te zien als mogelijke toekomst en had men de neiging over wenselijkheid ervan te gaan discussiëren. Bovendien zijn er discussies geweest inzake waarom juist deze vier scenario's waren ontwikkeld. Uit dit interview bleek dat de 'ambassadeurs' hier en daar kritische vragen in de organisatie kregen en het zaak was dat ze met sterke argumenten de discussies konden aangaan.

Enkele deelnemers van het leertraject hadden ten tijde van het interview getracht met de medewerkers van de afdeling Stedenbouw (onderdeel van DSO) de scenario's door te vertalen naar geografische kaartbeelden. Ook waren er op het moment van het interview linken gelegd naar de kunstacademie teneinde de oefenscenario's te verbeelden. Echter deze stappen hadden nog geen resultaat opgeleverd.

Verder werd getracht in het kader van het IpSO-traject het scenariodenken toe te passen. Beide projectleiders waren daarbij betrokken. Probleem was dat door bezuinigingen heel wat zaken aan het IpSO werden gekoppeld waardoor de aandacht voor de lange termijn onder druk kwam te staan. Anderzijds was het op dat moment, volgens de projectleiders, het momentum om juist aandacht te besteden aan de lange termijn om te laten zien welke inhoudelijke meerwaarde het scenariodenken zou kunnen hebben (bijvoorbeeld op het vlak van de toekomstige rolbepaling van de gemeentelijke organisatie). Later ten tijde van het volgende vragenlijstonderzoek bleek dat de oefenscenario's en het scenariodenken inderdaad een rol hebben gespeeld in de ontwikkeling van het IpSO. Naast de scenario's, zijn overigens ook andere bronnen zoals benchmark studies (andere gemeenten) en prognoses in het kader van IpSO gebruikt.

5.6 Resultaat van het leertraject, de oefenscenario's

Er zijn uiteindelijk vier oefenscenario's op basis van een combinatie van twee assen gecreëerd. Middels een eenvoudige toepassing van het systeemdenken zijn (summiere) ontwikkelingspaden en eindbeelden voor de scenario's ontworpen. De tijdshorizon 2040 werd op dat moment door meerdere onderzoeksinstellingen en planbureaus in Nederland in de context van stedelijke en ruimtelijke planning toegepast. Aangezien de deelnemers aan het leertraject allemaal een affiniteit hadden met ruimtelijke en stedelijke planning (gelet op de werking van DSO) is besloten deze tijdshorizon voor de scenario's te hanteren. De naamgeving van de scenario's kwam voort uit het participatieve proces tijdens het leerproces. Het projectteam, de onderzoeker en haar collega van het externe bureau hebben uiteindelijk de pen vastgehouden bij het uitwerken van de oefenscenario's. Bewust is ervoor gekozen om de scenario's niet te 'glossy en verbeeldend' te communiceren aangezien de status van de scenario's nog altijd 'oefenscenario's' was.

De volgende scenario's zijn ontwikkeld:

- **Wilde westen:** centraal staat een lokaal gerichte regio, angst en polarisatie
- **Skyhigh on your own:** centraal staat een internationaal gerichte regio, angst en polarisatie
- **Smart communities:** centraal staat een lokaal gerichte regio, ruimte voor verschillen en 'tolarisatie'
- **Aaibare kosmopoliet:** centraal staat een internationaal gerichte regio, ruimte voor verschillen en polarisatie

Deze vier oefenscenario's werden in de verschillende schriftelijke uitwerkingen ook wel houtskoolschetsen genoemd om te typeren dat de scenario's oefenscenario's waren en nog niet volwaardig doorontwikkeld waren.

Figuur 5.4 Raamwerk oefenscenario's

Elk scenario kende een gelaagdheid van een:

- **macroschil**, die de macro ontwikkelingen in het scenario, zo veel mogelijk in samenhang beschreef
- **mesoschil**, op Haags niveau, die de gevolgen van de meso ontwikkelingen zo veel mogelijk in samenhang voor het systeem Den Haag beschreef
- **microschil**, die beschreef hoe een persoon (bijvoorbeeld een bezoeker, ondernemer of inwoner) het scenario zou kunnen beleven

Deze laatste schil, het persoonlijke verhaal, was bedoeld om het scenario beleefbaarder te maken. Deze gelaagdheden zijn door het externe bureau ingebracht. In Bijlage 7 staat een voorbeelduitwerking van één scenario weergegeven.

De scenario's zijn uiteindelijk beschreven in een scenariocahier, genaamd *Aan de slag met scenarioanalyses*. Het cahier maakte deel uit van een reeks cahiers over Toekomstverkenningen Den Haag. Er was reeds een cahier uitgegeven te weten voorafgaand aan het leertraject. Dit cahier stond in het teken van kennismaken met scenarioanalyse. De bedoeling was deze reeks cahiers in de toekomst verder uit te breiden. Het cahier was vooral voor interne doeleinden bedoeld. Niet alleen medewerkers van DSO zouden er idealiter mee aan de slag gaan, ook medewerkers van andere diensten binnen de gemeentelijke organisatie. Tevens is een methodisch boekwerkje voor het leertraject geschreven, waarin de methode scenarioanalyse verder werd toegelicht.

5.7 Terugblik en beleving van scenarioanalyse

Op 12 juli 2012, ruim twee jaar later na afronding van het leertraject heeft een nameting plaatsgevonden bij de deelnemers van het leertraject. Doel van deze meting was te achterhalen in hoeverre de methode kwalitatieve scenarioanalyse en de oefenscenario's werden gebruikt door de deelnemers en op welke wijze. In de periode na het leertraject had een reorganisatie plaatsgevonden en had dus een aantal mensen de organisatie (moeten) verlaten. Zij zijn niet meer benaderd voor de bevraging met uitzondering van een van de twee projectleiders, die ook de organisatie had verlaten. Van de 14 aangeschrevenen hebben uiteindelijk 11 personen de vragenlijst ingevuld. De vragenlijst zelf staat in bijlage 2 weergegeven.

Over het algemeen bleek dat de deelnemers aan het leertraject nog steeds positief terugblikten op het leerproces en de opgedane inzichten. Tegelijkertijd straalden de resultaten van de bevraging af dat deelnemers nog worstelden met de wijze waarop ze de methode scenarioanalyse en de oefenscenario's konden gebruiken in de eigen werkpraktijk. Ervaren belemmerende factoren om gebruik te maken van de methodiek waren onder meer de beschikbare tijd van mensen, niet alleen van zichzelf maar ook van collega's waarmee men samenwerkte. Vaak hadden medewerkers te weinig tijd om aan de slag te gaan met scenario's.

Verder speelde de methode scenarioanalyse zelf een rol. Op zich was er in de loop der tijd meer openheid binnen de organisatie ontstaan voor het nadenken over de toekomst. Echter het denken in varianten, integrale beelden en dus onzekerheden was voor veel collega's (die niet getraind waren) een nieuwe manier van denken. Men dacht eerder in termen van (een-dimensionale) toekomstige trends en dan vooral demografische, economische, meer institutionele en politiek-juridische trends. Er was minder oog voor lastiger te kwantificeren

tendenzen, zoals sociaal-culturele, technologische en ecologische. Het feit dat de oefenscenario's ook deze tendenzen weergaven was blijkbaar al redelijk vernieuwend voor deze en gene binnen de organisatie.

Ook bleek uit de bevraging dat de tijdshorizonten die men hanteerde bij het nadenken over de toekomst, verschilden per beleidsveld of thematiek waar men mee bezig is, variërend van een vijftal jaar tot meerdere decennia vooruit. De keuze voor een tijdshorizon van 2040 in de oefenscenario's heeft bij betrokkenen parten gespeeld bij de keuze om de oefenscenario's wel of niet te gebruiken. Bijvoorbeeld, uit de bevraging bleek dat er in bepaalde beleidsvelden vooral behoefte was aan kortetermijnsenario's (niet verder dan 5 tot 10 jaar vooruit redeneren) ook mede ingegeven door de economische crisis, waardoor het accent in eerste instantie op korte termijn ontwikkelingen en beleid kwam te liggen. Onder meer groeiscenario's en woningmarktscenario's gericht op de kortere termijn werden in dit verband aangehaald als zijnde toekomstverkenningen die gebruikt werden binnen de organisatie. Ook voor deze toekomstverkenningen gold dat ze kwantitatief van karakter waren en niet alle relevante ontwikkelingen in ogenschouw namen.

Wat de ervaren meerwaarde van het scenariodenken betrof is het interessant om te zien dat de scenario's op meerdere thematische beleidsterreinen zijn ingezet en dat deze inzet diverse resultaten heeft opgeleverd. Ook geldt voor deze ervaringen dat deze over het algemeen als positief bestempeld zijn door de direct betrokkenen. De ervaren meerwaarde was op meerdere vlakken terug te voeren. Het betrof een meer procesmatig ervaren meerwaarde zoals bijvoorbeeld:

- het faciliteren van een toekomstgerichte dialoog
- het leren samenwerken
- het loskomen van de waan van alle dag

De ervaren meer inhoudelijke meerwaarden schuilden in zaken als:

- het integraler kunnen voeren van discussies
- meer aspecten die ertoe doen in beschouwing nemen
- nieuwe inspiratie opdoen voor beleid
- sterker beleid ontwikkelen door testtunnellen (en daardoor ook concreter leren te zijn over welke beleidsrichtingen men voor ogen had).

Zoals al aangegeven, het type beleidsthema en de ervaring met toekomstverkenkende methoden van de direct betrokkenen waren bepalende factoren voor het kunnen inzetten van de oefenscenario's of de methode scenarioanalyse. Een van de medewerkers gaf aan dat hij meewerkte aan een zogenoemde 'strategische agenda' voor DSO. Een trendanalyse die een veelheid aan mogelijke trends zou dekken zou al een nieuwe stap zijn in deze context. Ook omdat er meer kwalitatieve tendenzen in meegenomen werden. Men was blijkbaar gewend vooral kwantitatieve prognoses in deze een plek te geven. Een integrale scenario-analyse zou dus te ver afstaan van de denkwereld van de direct betrokkenen.

Onderstaand citaat vat dit nog eens samen:

“Het denken in scenario's blijkt nog een brug te ver. De eerste stap bij het ontwikkelen van een strategische agenda is een reflectie door beleidscollega's op het eigen beleidsveld. De bestaande beleidsagenda wordt getoetst aan waargenomen trends binnen de thema's van DESTEP en verwachtingen daarover. De resultaten worden gepresenteerd voor het Directieteam en daar bediscussieerd.”

“De winst is dat voorheen impliciete aannames over de verwachte ontwikkelingen - als grondslag voor een beleidsagenda - meer expliciet worden gemaakt. Daarbij blijkt het al een hele opgave om actuele trends op met name sociaal-cultureel gebied, technologie en ecologie te benoemen en te vertalen naar de betekenis voor de eigen beleidsagenda. We blijken sterk gericht te zijn op demografische, economische en politiek-juridische trends.”

Verder bleek dat er bij dit soort denkoefeningen al gauw werd geredeneerd vanuit de waarschijnlijkheid van ontwikkelingen en minder vanuit de mogelijkheid van ontwikkelingen waardoor een aantal ontwikkelingen werd uitgesloten. Tijdens het leertraject is hierop gewezen, om te blijven redeneren vanuit mogelijkheden en niet te snel in termen van waarschijnlijkheid te redeneren. Blijkbaar was het lastig dit methodische aandachtspunt in de praktijk te operationaliseren.

De deelnemers aan het leertraject hadden gedacht, met behulp van de beschikbare communicatieve instrumenten het scenariodenken succesvol aan de man te brengen. De praktijk wees uit dat er meer tijd nodig was om een ander uit te leggen en eigen te laten maken. De inzet van de methode was dan ook in sommige gevallen incidenteel en ongestructureerd van karakter en niet structureel, waardoor veel potentieel van de inzet van scenario's in het desbetreffende traject of project verloren was gegaan, aldus de direct betrokkenen zelf.

In concreto, uit dit vragenlijstonderzoek blijkt dat zeven van de 11 respondenten de scenarioanalyse methode in hun eigen dagelijkse werk samen met andere collega's hadden toegepast. Van de vier respondenten die dat niet hadden gedaan, gaven twee aan dat ze de behoefte niet hebben gehad om dit te doen, aangezien ze in hun werkzaamheden op dat moment ook geen scenarioanalyse methode nodig achten (onder meer aangezien de lange termijn niet aan de orde was). De andere twee personen gaven aan dat ze dat wel graag hadden gedaan maar vanwege belemmerende factoren dat niet is gelukt. Bij één persoon was de beschikbare tijd een knellende factor. De andere persoon gaf aan dat hij in zijn werk onder meer bezig was met het opstellen van een strategische agenda voor het Directieteam binnen DSO en in die rol toekomstverkenningen probeerde te gebruiken maar de scenario's zelf dus nog een brug te ver waren (zie hiervoor).

Drie van de genoemde vier personen die scenarioanalyse dus nog niet hadden toegepast in eigen werk gaven wel aan dat ze van plan waren de methode scenarioanalyse en/of de oefenscenario's in de toekomst te gaan inzetten. Een van deze personen gaf aan met de methode aan de slag te willen gaan in het kader van economische verkenningen. Een andere

persoon gaf aan dat ze op termijn de methode wilde gebruiken in het kader van het opstellen van langetermijnvisies. Op het moment van de bevraging was het langetermijndenken volgens haar minder aan de orde, zoals ook blijkt uit navolgend citaat.

“In de huidige crisissomstandigheden is een dergelijke scenarioanalyse methode minder urgent. Momenteel wordt meer gewerkt met scenario’s op de korte en middellange termijn en gaat het eerder om groeiscenario’s en woningmarktscenario’s (ontwikkeling van vraag en aanbod op de woningmarkt voor de komende 10 tot 15 jaar)”.

De derde persoon zag vooral op termijn mogelijkheden voor de inzet van scenarioanalyse in het kader van de doorontwikkeling van de strategische agenda van DSO, inclusief het toetsen van robuustheid, van nieuw beleid en het ontwikkelen van een kennis- en onderzoeksagenda.

Eén persoon had aangegeven dat hij nog geen gebruik had gemaakt van scenarioanalyse en dit ook niet meer van plan was te gaan doen. Deze persoon gaf aan dat zijn toenmalige functie niet op maat was om de lange termijn te verkennen:

“In mijn huidige functie is vooral de (zeer) korte termijn van belang. We houden ons bezig met het plannen van het bestuurlijk besluitvormingsproces, dat een horizon van (gemiddeld) maximaal een half jaar kent. Daarnaast speelt op managementteamniveau wel de toekomst op de lange termijn, maar de urgente keuzes en beslissingen zijn slechts beperkt afhankelijk van een inhoudelijke visie op de toekomst.”

5.8 Het IpSO beleidsproces nader beschouwd

Zeven personen hadden dus aangegeven dat ze de methode scenarioanalyse na het leertraject hebben toegepast en dat deze toepassing naar wens is verlopen. Voor deze ervaringen gold dat ze participatief van karakter waren en dat ook collega’s aan tafel zaten die minder of niet bekend waren met de scenarioanalyse methode. Vijf van deze zeven mensen gaven aan dat ze ook in de toekomst van plan waren om de methode weer te gebruiken. Deze leerervaringen waren met name gekoppeld aan deeltrajecten van het beleidsproces van de ontwikkeling van het IpSO. Meerdere deelnemers waren sowieso al betrokken bij het voorbereiden van het IpSO. Via diverse deeltrajecten en interactieve momenten werd getracht nieuwe inzichten te ontleen aan de scenario’s. Vier getuigenissen over de inzet van scenarioanalyse in het kader van IpSO worden hierna toegelicht. De desbetreffende IpSO-activiteiten waren actueel ten tijde van de bevraging. Het IpSO kende meerdere deeltrajecten waaraan mensen een bijdrage hebben geleverd gebruik makend van de scenarioanalyse methode en de oefenscenario’s.

Een persoon had zowel de oefenscenario’s als een andere set bestaande scenario’s in het kader van IpSO gehanteerd. Doel van de inzet van de scenario’s was om de toekomst beter te kunnen verkennen op het vlak van de kantorenmarktdynamiek in Den Haag. Wat die laatste set scenario’s betreft ging het om de studie The Netherlands 2040 [97]. Het betreft een studie

die net was gepubliceerd en ook uitspraken deed over de toekomst van de steden in Nederland. Deze persoon wilde graag de risico's en de kansen beter overzien voor het beleid op dit vlak. De opgedane inzichten zijn volgens de persoon uiteindelijk in het IpSO opgenomen. De ervaren meerwaarde van de scenarioanalyse in dit proces was volgens deze persoon vooral het idee dat alle factoren die van invloed konden zijn op de kantorenmarktdynamiek een plek in de verkenning hadden gekregen. De verwachting van hem was dat in de context van het vraagstuk inzake de ontwikkeling van de kantorenmarkt en de algemene economie de scenarioanalyse methode wederom van pas zou komen.

Een andere persoon, die tevens een van de projectleiders van het leerproces was en ten tijde van het vragenlijstonderzoek de gemeente Den Haag had verlaten, had eveneens met de methode scenarioanalyse binnen de gemeente Den Haag gewerkt. Hij had de oefenscenario's en scenario's uit de hiervoor genoemde CPB-studie gebruikt in het kader van een verkenning inzake de toekomstige kerntaken van een gemeente, in het bijzonder in de fase van beleidsontwikkeling en toetsing. Dit alles vond plaats in het kader van de bezuinigingen- en de kerntakendiscussie van de gemeente (als onderlegger voor het IpSO). De ervaren meerwaarde van de inzet van de scenario's was vooral dat de scenario's stimuleerden om los te komen van belangen en de dagelijkse praktijk.

Een volgende persoon had de oefenscenario's gebruikt in het kader van de ontwikkeling van groeiscenario's voor de herbezinning op de nieuwe stedelijke ontwikkeling (eveneens als onderlegger voor het IpSO). De ervaring hierbij was dat de inzet van de scenario's naar wens verliep, maar nog een incidenteel karakter had. In ieder geval bleek de meerwaarde van de inzet van de scenario's te schuilen in het gedeeld perspectief dat ontstond vanuit andere afdelingen door het gebruik van de scenario's. De meerwaarde was ook dat er tijd genomen werd om na te denken over verschillende mogelijkheden in de toekomst. Daarbij was een van de succesfactoren de samenwerking met andere afdelingen zodat aan de hand van scenario's een wederzijds leerproces werd gestimuleerd.

De vierde persoon, de andere projectleider van het leertraject had de oefenscenario's en scenario's van het Planbureau voor de Leefomgeving (erkend planbureau in Nederland op vlak van ruimtelijke ontwikkeling) gebruikt in het kader van het vraagstuk van regionale samenwerking en netwerken. Dit gebeurde eveneens in het kader van het ontwikkelen van het IpSO. Doel van de oefening was enerzijds bouwstenen te leveren voor strategische keuzes en anderzijds inzicht te krijgen in de gevolgen van strategische keuzes. De oefening kostte volgens haar tijd, maar leidde er wel toe dat er inzicht ontstond in nieuwe strategische keuzes. De scenario's zijn aan het begin van de rit op tafel gekomen als inspirerende instrumenten en aan het einde bij de evaluatie, als testtunneling instrument (bijvoorbeeld om een bepaalde wijze van samenwerking van de gemeente Den Haag of investeringskeuzes te toetsen aan de scenario's).

Wat dit laatste betreft, is het IpSO opgebouwd uit verschillende deelprogramma's:

- programma kantoren

- transformatie leegstaande kantoren
- programma bedrijven
- programma detailhandel
- programma wonen
- programma buitenruimte
- verkeer en infrastructuur
- duurzaamheid

Uit interviews met de projectleiders van het leertraject bleek dat bovenstaande programma's in het licht van de vier verschillende scenario's zijn beschouwd. Onderzocht is of een programma of strategie toegevoegde waarde had in elk scenario, of in aangepaste vorm toegevoegde waarde zou hebben, of dat het programma / strategie een contraproductieve werking zou hebben in specifieke scenario's. Onder meer bleek dat de gemeentelijke organisatie zelf flexibeler zou mogen zijn op een aantal terreinen volgens de scenario's. De scenario's lieten zien dat rigide en op detail sturen op bepaalde ruimtelijke aspecten een gemeentelijke organisatie kwetsbaar maakt; een gemeentelijke organisatie zou flexibel moeten kunnen inspelen op een veranderende context. Juist de scenario's boden handvatten voor welke ontwikkelingen de gemeentelijke organisatie en stad gevoelig zouden kunnen zijn (ook in positieve zin). Geen blauwdrukplanning was geboden, maar flexibele beleidskaders. In het verlengde van bovenstaande kwam men tot de conclusie dat ook de projectenportefeuille van de gemeentelijke organisatie flexibel zou moeten zijn, zodat de gemeentelijke organisatie kon meebewegen met ontwikkelingen in de markt en kon inspelen op particuliere initiatieven. Deze flexibiliteit klonk ook door in de nieuwe roloppvatting van de gemeentelijke organisatie. De klassieke rol van allesbepalende initiatiefnemer was niet robuust naar de toekomst toe. Meer diversiteit was geboden in die rol, variërend van initiator tot verleider, en verschillende allianties aangaan. Deze inzichten klonken ook expliciet door in het IpSO document zelf.

Kortom, meerdere deelnemers aan het leertraject hadden zich sterk gemaakt om de methode scenarioanalyse in te zetten onder meer in het kader van het IpSO. Dit gebeurde in verschillende deeltrajecten voor het IpSO. Er is enerzijds gebruik gemaakt van de oefenscenario's en anderzijds van andere scenario's en prognoses. Scenario's zijn agenderend, testtunneland en als inspiratiekaders voor beleidsontwikkeling ingezet. Voor alle toepassingen geldt dat deze op voorhand niet ingepland waren maar eerder op pragmatische wijze zijn ingezet. Interessant om te zien is dat op eigen kracht de scenarioanalyse meerwaarde heeft geboden.

Het is niet eenvoudig om de precieze betekenis van het scenariodenken te herleiden in de **teksten** van het IpSO. De bevraging wees uit dat er bij het creëren van het IpSO toekomstgerichte discussies hebben plaatsgevonden, waarbij rekening werd gehouden met de samenhang en de onzekerheid van ontwikkelingen. Betrokkenen vonden dit leerrijke discussies. Een procesmatige functie hebben de scenario's dus gehad. Een inhoudelijke ook, alleen is de vraag welke inhoudelijke oogst uiteindelijk in het beleidsdocument wordt gecommuniceerd. Naast de scenario's hebben ook andere analyses, prognoses, studies maar

ook bestaande beleidsplannen doorgewerkt in het IpSO. De scenario's hebben als een van de bouwstenen gediend. Tot slot heeft het ontwikkelingsproces van het IpSO als een vehikel kunnen fungeren naar het verder verspreiden van toekomstgerichte kennis en kunde op vlak van scenarioanalyse.

Het IpSO nader beschouwd

In september 2014 is het IpSO geaccordeerd. De volledige titel van het IpSO luidt 'Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2015' [97]. Het investeringsprogramma was een product van DSO van de afdeling Programmamanagement, Strategie en Onderzoek. Sinds 2009 werd jaarlijks zo'n programma opgesteld. Het programma bood inzicht in de ruimtelijke agenda van Den Haag en de bijbehorende fysieke investeringsprojecten, inclusief een financiële onderbouwing van deze projecten. Tevens werd de rol van de gemeente in het investeringsprogramma getypeerd. De visie achter dit programma was gerelateerd aan het coalitie akkoord Vertrouwen op Haagse Kracht (opgesteld bij het aantreden van het nieuwe bestuur) dat gericht was op de periode 2014-2018. In dit akkoord werd aangegeven dat Den Haag voor de opgave stond om de bevolkingsgroei op te vangen, economische ontwikkeling en banengroei te stimuleren en tegelijkertijd de kernkwaliteiten van Den Haag te behouden en versterken.

De speerpunten in het IpSO waren:

1. Versterking van de economie en werkgelegenheid
 - faciliteren van de transitie van de economie en structuurversterking door investeringen in de integrale ontwikkeling van economische kerngebieden
2. Wonen en bevolkingsgroei
 - bieden van een - qua leefstijl en prijsklasse - passend en aantrekkelijk woningaanbod en woonmilieus
 - aandacht voor betaalbaar wonen
 - uitbreiden van de mogelijkheden voor kleinschalig opdrachtgeverschap
 - zoeken naar passende en aantrekkelijke verdichtingsvormen
3. Behouden en versterken kernkwaliteiten:
 - kwaliteit van de buitenruimte in relatie tot leefomgeving
 - verduurzamen bestaande voorraad
 - transformatie en functieverandering van leegstaand vastgoed
 - ruimte voor tijdelijkheid en duurzame bereikbaarheid

5.9 Betekenis toekomstverkenning

5.9.1 Betekenis van toekomstverkenning voor deelnemers aan het leertraject

Terugblikkend op het leertraject kan gesteld worden dat het een bijzonder traject was. Het komt niet zo vaak voor dat binnen een dienst van een gemeentelijke organisatie een dergelijk intensief leertraject inzake toekomstverkenning, verspreid over een aantal maanden wordt opgezet. Bovendien zijn er redelijk wat medewerkers intensief betrokken geweest bij dit

leertraject. Het ging om een projectleiding van twee personen en een kernteam die het leertraject opgevolgd hebben en het gedachtengoed hebben uitgedragen, ondersteund door de directrice en het managementteam. Ook de overige deelnemers van het leertraject hebben het scenariodenken uitgedragen. Vanaf het begin van het leertraject werd er binnen de groep deelnemers aan het leertraject nagedacht op welke wijze het aangereikte gedachtengoed verder ingebed kon worden binnen de organisatie. Er was in ieder geval bij de betrokkenen sprake van een grote openheid naar het toekomstdenken en er was een hoge mate van leergierigheid te bespeuren.

De uitkomsten van het vragenlijstonderzoek duiden dat na twee jaar na het leerproces de scenarioanalyse methode en de oefenscenario's nog leefden bij de meeste deelnemers. De resultaten van de vragenlijst laten zien dat er sprake was van betekenisgeving op *individueel* niveau: het merendeel van de deelnemers had getracht de scenariomethodiek in eigen werk toe te passen. Tevens was er sprake van betekenisgeving op *collectief* niveau: het gezamenlijk nadenken over de toekomst in diverse beleidstrajecten heeft meerwaarde gehad volgens de betrokken deelnemers aan het leertraject.

5.9.2 Betekenis van toekomstverkenning in beleidsprocessen

In het kader van IpSO is tevens sprake van enige vorm van betekenisgeving van enerzijds de methode toekomstverkenning en anderzijds de oefenscenario's zelf. Ondanks dat deze toekomstverkennende exercities niet op voorhand voorzien waren is er tijdens de ontwikkeling van met name het IpSO, in diverse deeltrajecten ruimte voor ingebouwd. Het is wel zo dat de toepassing van de toekomstverkenning in deze deeltrajecten niet te veel (loop)tijd mocht kosten waardoor er vrij pragmatisch is gewerkt. Ook in andere beleidstrajecten zijn de scenarioanalyse methode, de oefenscenario's of andere scenario's ingezet. Deze trajecten zijn verder niet geanalyseerd in het kader van voorliggend onderzoek maar de getuigenissen van enkele direct betrokkenen geven wel aan dat er sprake was van enige betekenisgeving.

5.9.3 Betekenis van toekomstverkenning voor de organisatie

Ten tijde van het leerproces is relatief gezien veel tijd besteed aan het opleiden en equiperen van 'ambassadeurs' inzake de methode scenarioanalyse. Omdat met de deelnemers al vanaf het begin van het leerproces nagedacht was over de verdere inbedding en doorwerking van het scenariodenken was het dan ook niet verwonderlijk dat twee jaar na afronding van het leertraject het scenariodenken nog leefde bij het merendeel van de deelnemers. Ook waren meerdere collega's geïnformeerd over de methode en de oefenscenario's. Met andere woorden, door extra energie te steken in het ambassadeurschap van deelnemers vanaf het begin van het leertraject en hen ook te equiperen met de tools om het gedachtengoed uit te dragen, werd later effect gesorteerd in de organisatie: meer medewerkers waren op de hoogte van scenarioanalyse, hadden er actief kennis mee gemaakt en de ambassadeurs zelf voelden zich geroepen om de scenarioanalyse methode en/of de oefenscenario's in te zetten in diverse contexten binnen de organisatie.

De deelnemers aan het leertraject hebben zelf ook nagedacht op welke wijze gestimuleerd kon worden dat medewerkers die niet geparticipeerd hadden in het leertraject toch met scenarioanalyse en de scenario's aan de slag zouden gaan. Een van de denkpistes was het verplicht stellen van een toekomstparagraaf in een strategisch beleidsdocument. Dit verzoek is niet verder uitgevoerd (tijdens de looptijd van voorliggend onderzoek) binnen de organisatie maar illustreert wel dat de ambassadeurs met de uitdagingen van verdere doorwerking binnen de organisatie actief bezig waren. Bovendien kende het scenariodenken draagvlak vanuit het Directieteam Beleid. Dit team had de opening geboden om scenariodenken een plek te geven. Dit is ook een vorm van draagvlakvorming:

“Met de vraag van het Directieteam om een strategische agenda te ontwikkelen en de opdracht van het Directieteam het strategisch vermogen van de dienst te vergroten is er een basis en legitimatie om - dienstbreed - systematisch over de toekomst na te denken. Kunst is om dit als taak en activiteit te borgen als regulier onderdeel van de beleidscyclus. Dit wordt ook een kwestie van volhouden.”

Bij aanvang van het leertraject is in het vragenlijstonderzoek naar voren gekomen dat mensen voorzagen dat er binnen de organisatie een infrastructuur nodig ging zijn om toekomstgerichte informatie te borgen en te onderhouden. Direct na het leertraject is deze ambitie procesmatig ingevuld door allerlei bijeenkomsten te organiseren waar het toekomstverkenkend gedachtengoed actief naar anderen binnen de organisatie werd overgebracht. Ten tijde van het handelingsonderzoek is verder geen invulling gegeven aan een fysieke of digitale infrastructuur om het toekomstverkenkend denken en handelen verder te faciliteren en te stimuleren. In het verlengde hiervan is het wel interessant om te constateren dat ten tijde van de nameting in juli 2012 er een nieuw **programmabureau** binnen de gemeente Den Haag was opgericht. Dit programmabureau had als functie om dienstoverstijgende strategische vraagstukken te signaleren en verkennen en deze te agenderen en erover te adviseren. Vanuit die hoedanigheid probeerde het programmabureau het toekomstverkenkend vermogen van de organisatie te vergroten en ook zelf de toekomstgerichte kennis die beschikbaar was binnen de organisatie te integreren. Het programmabureau ondersteunde ten tijde van het afronden van voorliggende gevalstudie het gemeentelijk managementteam en het bestuur van de gemeente in de strategische besluitvorming door het leveren van inhoudelijke producten. Dit bureau had in 2012 de ambitie om ook aan de slag te gaan met toekomstverkenning, zowel trendmatige verkenningen als scenarioanalyses. Het programmabureau kan gezien worden als een voorbeeld van een permanente toekomstverkenkende infrastructuur binnen de gemeentelijke organisatie.

Het is voor de onderzoeker niet duidelijk welke relatie er bestaat tussen het leerproces en de ambitie van DSO om het toekomstverkenkend vermogen van de eigen dienst te vergroten enerzijds en het oprichten van het programmabureau anderzijds. Beide initiatieven lijken los van elkaar te staan. Wel zijn er gesprekken met de projectleiders van DSO en de trekker van

het programmabureau geweest om van elkaar te leren. Als gevolg van deze gesprekken is besloten gemeentebreed (dus breder dan DSO) een cursus op vlak van scenarioanalyse op te zetten vanuit het programmabureau. Het werd een zogenoemde master class van een dag, verzorgd door hetzelfde externe toekomstverkennde bureau als in het leertraject. Deze cursus is bezocht door een 25-tal mensen van verschillende diensten van de gemeente Den Haag. Tijdens de master class is kennisgemaakt met het scenariodenken en zijn tevens de DSO oefenscenario's als oefenstof gebruikt om lessen te trekken voor Den Haag, zodat voor mensen duidelijk werd wat je met scenario's in de beleidspraktijk (onder meer) kan doen. Deze cursus van een dag is geëvalueerd door nagenoeg alle deelnemers van de master class (zie navolgende box). Door de activiteiten van het programmabureau bereikte het gedachtengoed inzake kwalitatieve toekomstverkenningen meerdere medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie (dus ook buiten DSO).

Kortom, bedoeld of onbedoeld, kent het leertraject voor DSO een opvolging door het oprichten van een gemeentebreed programmabureau dat zich bezig hield met toekomstverkenningen. Op deze manier was het mogelijk om niet alleen strategische medewerkers van DSO te 'bedienen' maar ook andere strategische ambtenaren van andere afdelingen binnen de organisatie. Het bureau zelf kan ook gezien worden als een meer continue infrastructuur om niet alleen toekomstverkennde methoden onder de aandacht te brengen maar ook een inhoudelijke kennisbasis over toekomstige veranderingen op te bouwen.

Evaluatie master class van het programmabureau van gemeente Den Haag

Uit de evaluatie van de master class bleek dat een ieder de methode interessant vond, met name het blik verruimende karakter ervan, het loskomen van het dagelijkse handelen, maar ook het op een andere manier samenwerken, de open dialoog aangaan, paradigma's doorbreken en integraler naar vraagstukken kijken. Ook vond men de methodiek kwaliteit versterkend richting dialoog en beleidsvorming, het maakte taboes bespreekbaar. Ook gaf nagenoeg een ieder van de groep aan met de methodiek aan de slag te willen gaan, en werden ook verschillende vraagstukken bij naam genoemd waarop de methodiek toegepast zou kunnen worden (demografische ontwikkeling, arbeid en participatie, energietransitie, huisvesting, onderbouwen van investeringsbeslissingen...). Ook deze deelnemers hebben meegedacht over de vraag welke valkuilen er zijn om het scenariodenken in de organisatie in te zetten. De volgende valkuilen kwamen naar voren;

- onvoldoende inbedding binnen de gemeente
- het kost tijd, geld, en moeite
- bestuurlijke cultuur van korte termijn denken
- het bestaan van taboes
- de vraag of deze visionaire kwaliteiten voldoende aanwezig zijn binnen de eigen organisatie

Ook is gevraagd hoe het toekomstverkennd vermogen goed ingebed kan raken binnen de gemeentelijke organisatie. Daarop zijn hele praktische en tevens hele strategische antwoorden gegeven, waaronder:

- een kennisloket inrichten of op een andere manier centraliseren van de kennis en kunde
- draagvlak op hoog niveau organiseren
- nieuwe profielen van medewerkers aanwerven

- koppeling van toekomstverkenningen aan bestaande initiatieven organiseren
- soortgelijke sessies als de cursus organiseren
- toekomstverkenningen verbeelden en uitdragen

Het programmabureau heeft deze suggesties tot zich genomen en gezorgd voor vervolgacties. Diverse verkenningen (thematisch georganiseerd) had zij ten tijde van de master class in haar concernprogramma reeds opgenomen (zie onder meer, Programmabureau Strategie, 2012). Na de master class was de vraag van het gemeentelijke managementteam gekomen om op korte termijn een integraal product aan te leveren waarin de huidige kennis binnen de organisatie, inzake toekomstige ontwikkelingen die op de gemeente Den Haag zouden kunnen afkomen werd gebundeld. Het uiteindelijke toekomstverkenning product bestond uit een aantal zwakke signalen van verandering om juist verschillende doelgroepen te prikkelen daarover na te denken, inclusief de gevolgen voor Den Haag.

5.10 Factoren van invloed

In voorliggend gevalstudie was het niet haalbaar om te onderzoeken welke factoren van invloed zijn geweest op de relatie tussen toekomstverkenning en lokale beleidsprocessen. Wel is het haalbaar geweest om te verkennen welke betekenis het toekomstverkennen voor de afdeling DSO tijdens en na het leertraject heeft gehad. Het gaat dan over de mate waarin het toekomstdenken werd toegepast binnen de organisatie en betrokkenen op een meer toekomstgerichte wijze gingen denken en handelen binnen de organisatie.

Een belangrijke factor van invloed op de inzet van toekomstverkenning in de organisatie is de gehele inrichting van het *leertraject* zelf en de daarbij horende *organisatiestructuur* geweest. Door eerste mensen te trainen in het gedachtengoed en hen vervolgens als *ambassadeur* in te zetten werd een sneeuwbaaleffect bewerkstelligd binnen de organisatie. Er werd tijdig nagedacht over de inbedding van het toekomstverkenning gedachtengoed binnen de organisatie. Tevens werd nagedacht over de vraag welke tools daarbij van pas zouden komen (in termen van presentaties en naslagwerk). Door vanaf het begin van zo'n leertraject continu de inbeddingsreflex te hebben is het ook niet verwonderlijk dat er uiteindelijk ook sprake is van een bepaalde mate van betekenisgeving van het scenariodenken binnen de organisatie.

Het *directieteam en het managementteam* stonden open voor het scenariodenken en hadden dus draagvlak voor het scenariodenken wat tevens een belangrijke factor is op vlak van betekenisgeving. Uit de bevraging blijkt dat het directieteam vaak de ruimte heeft geboden om met scenarioanalyse aan de slag te gaan. Een deel van het directieteam was ook betrokken bij de proefworkshop, dus men was al enigszins bekend met de methode scenarioanalyse.

Een belangrijk aandachtspunt voor wat betreft de verdere inbedding van het gedachtegoed, betrof het *afstemmen* van de inzet van kwalitatieve scenarioanalyse op een reeds bestaande

kwantitatieve toekomstverkennde cultuur en werkwijze, waarbij gebruik gemaakt werd van prognoses. Deze factor is vanaf het begin van de rit gesignaleerd door deze en gene en is ook geregeld op de agenda gekomen van onder meer het kernteamoverleg. Door zo veel mogelijk af te stemmen op de cultuur en werkwijze van de organisatie zelf kon het scenariodenken uiteindelijk beter verankeren binnen de organisatie. Tegelijkertijd bleek toen ook dat niet iedereen toe was aan scenarioanalyse maar een trendanalyse meer op maat was voor deze en gene.

Deze gevalstudie speelde zich af tegen de achtergrond van de *economische crisis*. Uit de resultaten van de bevraging blijkt dat door toedoen van de economische crisis gebruikers van de scenarioanalyse methode en de scenario's niet direct open stonden voor lange termijn horizons, maar eerder voor kortere termijn horizons (die in ieder geval in de scenario's niet expliciet terugkwamen). Men wilde beleidsmatig liever focussen op korte termijn veranderingen en beleid.

Tot slot is een belangrijke factor de rol van de *twee projectleiders*, die continu op verschillende fora het scenariodenken hebben overgebracht en hebben gepleit voor de inbedding en er ook voor hebben gezorgd dat het kernteam zijn taak goed kon vervullen. Ook hebben zij gefaciliteerd in het toepassen van scenario's, onder meer in IpSO-verband. Een goed *leiderschap* kan dus de relatie tussen toekomstverkenning en beleidsproces en/of organisatie versterken.

5.11 Tot slot

Uit deze gevalstudie komen de volgende aandachtspunten naar voren, wat betreft de toepassing van de methode scenarioanalyse.

DSO was al gewend te werken met kwantitatief toekomstverkennd instrumentarium zoals prognose instrumentarium. Toen men met kwalitatieve scenarioanalyse aan de slag ging was het van belang om op voorhand na te denken over hoe deze twee toekomstverkennde insteken zich tot elkaar zouden verhouden. Ten tijde van de gevalstudie waren er geen richtlijnen in deze voorhanden. De uitdaging was een antwoord te bieden op de vraag hoe de kwantitatieve prognoses en de kwalitatieve scenario's te gebruiken in de praktijk. Vragen die naar voren kwamen waren: vervangt de een de ander? Of kunnen ze complementair naast elkaar gebruikt worden? Of juist best geïntegreerd worden? Het aanvoelen was dat de invulling sterk afhing van de functie van de verkenning, het type vraagstuk, het type beleidsproces en de achtergronden van de personen die vorm zouden geven aan het beleidsproces. Echter, aangezien het een generiek leertraject betrof en het verder niet duidelijk was hoe men na het leertraject verder zou gaan met het gedachtengoed, kon er ook geen pasklaar antwoord geboden worden. Wel is nagestreefd om de deelnemers een duidelijk beeld te schetsen van de betekenis van beide, zodat mensen beide methodieken op

hun waarden wisten te schatten (zie ook de doelstelling van het leertraject). Ter illustratie, enkele deelnemers gaven aan normaliter zonder te veel vragen te stellen prognoses te gebruiken in eigen werk. Zij gaven na het leertraject aan dat ze zich nu wel kritischer gingen opstellen en zich afvroegen welke aannames achter prognoses zouden zitten, welke factoren meegewogen waren in de prognoses en welke onzekerheden gedekt waren in de prognoses. Met andere woorden, door met de kwalitatieve scenario's te werken kon men genuanceerder omgaan met de prognoses, wat uiteindelijk een kwalitatief beter gebruik van de prognoses en scenario's zou kunnen opleveren.

Een vraag die in deze gevalstudie geregeld terugkeerde betrof de verhouding tussen Haagse scenario's en erkende landelijke scenario's met name die van de planbureaus. Meerdere deelnemers van het leertraject waren gewend met kwantitatieve scenario's van planbureaus te werken en vroegen zij zich of hoe beide typen scenariosets zich tot elkaar verhielden. Konden deze geïntegreerd worden, naast elkaar gebruikt worden, of juist niet? Eén zo'n gekende scenarioset betrof de set van de Welvaart en Leefomgeving studie [97]. Deze scenario's zijn vergeleken met de oefenscenario's. De WLO – scenario's betrof een scenarioset die in meerdere beleidscontexten in Nederland breed draagvlak genoot. Aangezien de doelstelling, het proces en de hiervan afgeleide raamwerken van beide scenariostudies en de invulling daarvan verschillend waren, adviseerden het externe bureau en de onderzoeker om deze studies niet direct te integreren en te komen tot één set scenario's. Ondanks de verschillen kon het wel zinvol zijn om de beide scenariosets inhoudelijk te vergelijken.

Wat vergelijking betreft, bleek het volgende. De WLO-scenario's waren afgeleid van een internationale scenariostudie (Four Futures of Europe [98]) en waren in eerste instantie bedoeld als inspiratiebron voor landelijk beleid. Wat abstractieniveau betrof stond de studie dus verder af van de Haagse context. Aangezien de WLO-studie van een (inter)nationaal kader was afgeleid kon er zogenoemde 'ruis' ontstaan bij een doorvertaling naar Den Haag; Haagse specifieke kenmerken (bijvoorbeeld ligging aan zee, gevoeligheid voor sociaal-culturele dynamieken) werden in de WLO-scenario's niet meegenomen en werden bij toepassing van de WLO-studies dus verder buiten beschouwing gelaten. De WLO-scenario's zijn in een afzonderlijke studie doorvertaald naar de G4 (vier grootste steden van Nederland, waaronder dus ook Den Haag). In de WLO-studie waren overigens determinanten opgenomen die vooral betrekking hadden op ontwikkelingen binnen de fysieke omgeving; sociaal culturele ontwikkelingen werden in mindere mate werden meegenomen in de scenario's. Een groot verschil tussen beide scenariosets was ook dat de WLO-scenario's kwantitatief onderbouwd waren. Dit bood meer houvast wat betreft orde grootte van ontwikkelingen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij was het feit dat men in de WLO-scenario's na 2020 veronderstelde dat beleid mee zou meebewegen met tendensen die dan actueel zouden zijn. De oefenscenario's sloten nieuw beleid uit.

De meerwaarde van de vergelijking was dat de deelnemers aan de training de inhoudelijke en methodische achtergronden van scenariostudies leerden doorgronden. Een van de conclusies was dan ook dat het belangrijk was om genuanceerd van scenario's gebruik te maken; dat men bewust zou moeten zijn van de kenmerken, voor- en nadelen van de desbetreffende set

scenario's en dat men met die inzichten in het achterhoofd dan vervolgens ook genuanceerd om zouden moeten gaan met de conclusies die ontleend werden aan een toekomstverkenning.

De scenario's die ontwikkeld waren in het leertraject waren oorspronkelijk bedoeld als oefenscenario's. Daarmee werd bedoeld dat ze in het leertraject als functie hadden een beter begrip van de methodiek te creëren en de participant in het leertraject een toekomstverkenkende werkwijze bij te brengen. Deze scenario's zijn later in verschillende beleidstrajecten ingezet. De vraag is of dergelijke oefenscenario's als volwaardige scenario's ingezet konden worden, gelet op het feit dat:

- de scenario's niet door experts op vlak van toekomstverkenning en op vlak van verschillende thematische domeinen met inzicht in onzekerheidsmarges, waren ontwikkeld
- onvoldoende experts betrokken waren met inzicht in externe ontwikkelingen die op Den Haag kunnen afkomen
- de scenario's in relatief korte tijd waren ontwikkeld en weinig diepgang kenden in termen van onderbouwing (van de ontwikkelingspaden en de eindbeelden van de scenario's)
- de scenario's generiek van opzet waren (ze gingen over heel Den Haag, op een vrij hoog abstractieniveau)
- de scenario's een tijdshorizon van 2040 hadden en in sommige beleidsdomeinen en vraagstukken een kortere termijn tijdshorizon wenselijk was.

Bij het ontwikkelen van de oefenscenario's is als raamwerk gekozen voor de selectie van twee assen van onzekere ontwikkelingen met grote impact op Den Haag. Uit de oefening (en de bevraging achteraf) bleek dat het heel lastig kan zijn om tot onafhankelijke assen te komen waarop het scenarioraamwerk gebaseerd gaat worden. Gezocht werd naar de juiste combinatie van assen op basis waarvan onderscheidende scenario's ontwikkeld konden worden. Echter omdat redelijk veel drijvende factoren onzeker van karakter waren en een hoge impact op de toekomst van Den Haag konden hebben, was het complex om een selectie van twee factoren te maken. De gevalstudie illustreert dat er nood was aan een ander type raamwerk. Verder is gebleken dat ondanks dat er bij aanvang van deze gevalstudie overtuigd gekozen werd voor kwalitatieve scenarioanalyse toch na afloop het inzicht is ontstaan dat meerdere strategische collega's binnen de organisatie (die niet betrokken waren bij het leertraject) nog niet toe waren aan scenarioanalyse als toekomstverkenkend instrument. Te veel nieuwe facetten van toekomstverkenning kwamen daarbij samen: over de lange termijn nadenken, denken in relatieve mate van onzekerheid, denken in termen van relatieve impacts, denken in samenhangen tussen ontwikkelingen en aandacht schenken aan trendbreuken en dit alles op een vrij hoog abstractieniveau. Uit de bevraging bleek dat sommige collega's beter eerst met een trendmatige verkenning hadden gewerkt teneinde meer inzicht te krijgen in wat toekomstverkenning is, welke veranderingen op langere termijn van invloed kunnen zijn, waaronder ook niet of lastig te kwantificeren ontwikkelingen zouden zijn meegenomen.

In onderstaand figuur staat nog eens het hele onderzoekstraject stap voor stap samengevat weergegeven. Uiteindelijk is in dit onderzoek een periode van maart 2009 tot en met

september 2012 overzien. De nameting bij de deelnemers aan het leertraject heeft twee jaar na het leertraject plaatsgevonden. In de tussentijd is de onderzoeker onderzoeksmatig niet betrokken geweest.

Figuur 5.5 Samenvatting stappen onderzoek gevalstudie Den Haag

Hoofdstuk 6 De Unit Afvalinzameling van HVC verkent de toekomst

Hoofdstuk 6 De Unit Afvalinzameling van HVC verkent de toekomst

6.1 Introductie

HVC is een publiek afvalnutsbedrijf dat afval inzamelt, bewerkt en verwerkt tot herbruikbare grondstoffen en energiedragers. Ten tijde van de uitvoering van de gevalstudie was HVC eigendom van 56 aandeelhoudende gemeenten uit Noord-Holland, Flevoland, Zuid-Holland en Friesland en van de waterschappen Delfland, Rijnland, Rivierenland, Schieland & de Krimpenerwaard en Hollandse Delta. HVC verzorgde ten tijde van de gevalstudie de afvalverwerking voor 11% van de inwoners van Nederland (bron; statistieken HVC 2010).

De gevalstudie bij de organisatie HVC betreft een onderzoek naar het gebruik van een toekomstverkenning in een strategisch proces waarin het ontwerpen van een langetermijnvisie voor de Business Unit Inzameling (BUI) binnen het bedrijf HuisVuilCentrale Noord Holland (HVC) centraal stond. In voorliggend hoofdstuk wordt bewust niet gesproken over een strategisch beleidsproces aangezien dit jargon niet gehanteerd is in het handelingsonderzoek. Bij HVC werd gesproken over een strategisch proces.

6.2 Contextualisering

6.2.1 Ervaring met toekomstverkenning

In het kader van de nulmeting is onder meer onderzocht welke ervaring strategische medewerkers gerelateerd aan de BUI met toekomstverkenning hadden. Uit deze meting bleek dat voorafgaand aan het toekomstverkennde traject het merendeel van de betrokkenen van de BUI geen ervaring had met een toekomstverkennde methode als scenarioanalyse. Los van concrete ervaring met toekomstverkennde methoden bleek uit de interviews dat het sterk afhankelijk was van de functie van de betrokkenen (strategische versus meer tactische functies) en de thematische focus in de functies zelf in hoeverre men in de dagelijkse werkzaamheden over de langere termijn nadacht. Hoe strategischer de functie des te meer bleek men met langetermijnveranderingen en uitdagingen bezig te zijn. Ook bleek dat men het toekomstgericht denken en handelen nog niet als een natuurlijk gegeven binnen de cultuur van de organisatie percipieerde.

Middels een strategische oefening in het kader van het ontwerp van een masterplan Afval (HVC, 2009), voorafgaand aan de gevalstudie, hadden enkele personen (later getypeerd als de kerngroep) kennigemaakt met toekomstverkennde methodieken. In dit masterplan werd

een deel van de veranderende omgeving geschetst waarbinnen HVC de komende jaren zou gaan opereren, waaronder de veranderende wet- en regelgeving op diverse schaalniveaus (zoals het toegenomen belang van de producentenverantwoordelijkheid en de verschuiving van afval- naar materiaalbeheer). Tevens werd in dit document al gesproken over ‘scenario’s’ maar dan vooral in de betekenis van beleidsstrategieën voor de BUI. Tevens viel in dit masterplan op dat men met name redeneerde vanuit de eigen organisatie en haar opereren en de impact daarvan op de buitenwereld. Mogelijke gevolgen van externe ontwikkelingen voor de organisatie zelf kwamen minder aan bod. In het masterplan werd het ketendenken onderstreept waarbij verkend werd wat op termijn kon veranderen in de keten, vanaf de winning van grondstoffen tot en met de afval- en hergebruikfase.

Na afronding van het masterplan onderkende de directie van de BUI dat de visie- en strategievorming voor de BUI verder ontwikkeld zou moeten worden; men wilde meer onderbouwd en diepgaand verkennen welke toekomstige veranderingen op de BUI zouden konden afkomen om deze inzichten vervolgens strategisch aan te kunnen wenden. Eind 2010 heeft de directie van de BUI besloten om een interactief traject op te zetten waarin een langetermijnvisie en -strategie voor de BUI op basis van een toekomstverkenning verder onderbouwd zou worden. Men koos voor een *interactief* traject om meer mensen deze oefening te laten ondervinden, draagvlak te creëren voor de visie en strategie en ook een rijke kennisbasis aan tafel te hebben.

Figuur 6.1 HVC Centrale (bron: HVC)

6.2.2 Doel van het strategische proces

Doel van het strategisch proces was om een strategische visie en een langetermijnstrategie te ontwerpen voor de BUI die als strategische kaders zouden dienen voor de komende jaren. Het was daarbij belangrijk dat de visie en strategie uiteindelijk ook intern gedragen werden door in ieder geval de directeur van de BUI en de managementteamleden van de BUI actief in dit participatieve proces te betrekken. De gevalstudie betrof dus een strategisch proces voor één business unit. Deze business unit bestond naast twee andere business units (Energie en Verwerking) en werd aangestuurd door een holding (inmiddels is deze organisatiestructuur vervangen door een andere naar aanleiding van een reorganisatie). Het idee hierachter was dat deze business unit als pilot diende voor de andere units. Deze pilot werd gezien als een experiment met het inzetten van een toekomstverkenning in strategische processen om toekomstgericht te kunnen werken.

6.2.3 Organisatie van het strategische proces

Intern werd een zogeheten *kerngroep* verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van de visievorming, bestaande uit drie mensen die de volgende functies bekleedden: een adviseur Innovatie en Ontwikkeling en twee adviseurs Strategie en Beleid. Deze kerngroep werd dus uit personen samengesteld die geen functie binnen de BUI zelf hadden maar wel bij HVC werkten op zogeheten horizontale posities. De kerngroep had van de directeur van de BUI in concreto de opdracht gekregen om een langetermijnvisie voor de BUI te ontwikkelen die in een later stadium als paraplu voor de strategievorming zou gaan dienen.

De kerngroep stelde voor om een toekomstverkenning uit te voeren om de visie- en strategievorming te onderbouwen. Aangezien de kerngroep kennis over toekomstverkenning (methodisch en deels ook inhoudelijk) ontbeerde, werd besloten om een extern toekomstverkenkend bureau in te huren voor verdere ondersteuning. Bij deze externe organisatie waren de onderzoeker en haar collega werkzaam. Samen met de leden van de kerngroep hebben zij het toekomstverkenkend proces ontworpen. De kerngroep koppelde geregeld de inhoudelijke en procesmatige voortgang terug naar de *directeur van de BUI*. De directeur van de BUI koppelde op zijn beurt op gezette tijden de voortgang, inhoudelijk en procesmatig, terug naar *de holding* van HVC.

Op verschillende momenten werden de *leden van het managementteam* van de BUI betrokken bij de toekomstverkenning en de visievorming. Het doel was om hun kennis te gebruiken, het strategisch leervermogen van het team te versterken en het draagvlak voor het proces en de (tussen) resultaten ervan te vergroten.

Verder werden er ook medewerkers van externe organisaties genodigd voor workshops teneinde de toekomstverkenning en de visievorming inhoudelijk te onderbouwen. Ook werden medewerkers van zogenoemde partnerorganisaties (die dus al intensief samenwerkten met HVC) en andere business units binnen de organisatie betrokken. De reden

hiertoe was enerzijds kennis te vergaren en anderzijds al draagvlak te creëren voor de uiteindelijke visie voor de BUI aangezien HVC een afhankelijkheid kende richting de partnerorganisaties.

HVC betreft een semi-overheidsorganisatie, die onder meer gemeentelijke organisaties als aandeelhouders kent. Belangrijk was om ook vertegenwoordigers van deze gemeentelijke organisaties op gezette tijden in het proces te betrekken om het eigen leervermogen te versterken, een gemeentelijk perspectief in te brengen en draagvlak te genereren voor de (eind)resultaten. Dit is gebeurd middels het nodigen van vertegenwoordigers van gemeenten voor de eerste toekomstverkennde workshop en interviews bij het peilen van de verwachtingen (daarbij waren twee gemeenten betrokken). In onderstaand figuur staan de betrokkenen schematisch weergegeven. De kern van het proces ligt bij de interne organisatie, enkele gemeenten en partnerorganisaties die nauw betrokken waren (met name bij de toekomstverkenning). De HVC holding stond op afstand van het toekomstverkennd proces van de BUI.

Figuur 6.2 Betrokkenen bij het strategisch proces van HVC BUI

6.2.4 Inrichting van het strategische proces

Vanaf het begin van het strategisch proces was de intentie aanwezig om een toekomstverkenning ten behoeve van het beleidsproces uit te voeren. Er is dan ook door de onderzoeker en haar collega in samenspraak met de kerngroep een procesontwerp voor een deel van het gehele strategische proces opgesteld waarin de toekomstverkenning een expliciete rol speelde. Gelet op de tijdsdruk, maar ook het reeds uitgevoerde voorwerk (door

de kernteam, voordat het externe bureau werd ingehuurd) is vrij snel gestart met de toekomstverkenning stap.

De opzet van het strategische proces zag er als volgt uit:

Stap 1: Uitvoering van toekomstverkenning

Doel van deze stap was om de toekomst te verkennen van de BUI, met name in termen van welke veranderingen er mogelijkwijs op de BUI zouden kunnen afkomen en wat deze zouden betekenen voor de BUI. Deze inzichten hebben in een later stadium als onderbouwing van de visie gefungeerd.

Stap 2: Leren van de toekomstverkenning

De kerngroep, het managementteam en de directie van BUI hebben leermomenten ingelast om van de in fase 1 ontwikkelde toekomstverkenning te leren, met name om strategische uitdagingen te identificeren voor de BUI waarop de visie vervolgens antwoorden zou moeten bieden.

Stap 3: Visievorming

Na de toekomstverkenning en het leerproces hebben het managementteam en de kerngroep in samenspraak met de directie van de BUI een langetermijnvisie ontworpen mede op basis van de inzichten van de toekomstverkenning.

Stap 4: Ontwerp van nieuwe business modellen

De visie heeft vervolgens als kader gediend om na te denken over nieuwe business modellen voor de BUI, waarmee ingespeeld zou kunnen worden op de toekomstige veranderingen en ambities zoals vastgelegd in de visie.

Stap 5: Strategievorming en uitvoering van de visie

Oorspronkelijk was het de bedoeling om de visie als kadering voor de strategievorming voor de BUI te gebruiken. Dit is uiteindelijk niet gebeurd. De redenen hiertoe zullen later in dit hoofdstuk toegelicht worden.

6.2.5 Verwachtingen van toekomstverkenning

In het kader van het managen van de verwachtingen en het op maat inrichten van de toekomstverkenning voor de organisatie, zijn aan het begin van het proces strategische medewerkers van HVC, de BUI en vertegenwoordigers van twee aandeelhoudende gemeenten geïnterviewd, te weten;

- de directeur HVC Inzameling
- een manager Strategie en Beleid HVC
- een wethouder van een van de aandeelhoudende gemeenten en tevens voorzitter HVC Innovatieplatform

- een afdelingsmanager Stadsreiniging van een aandeelhoudende gemeente
- een bedrijfsleider binnen HVC
- een teamleider binnen ReinUnie (partner HVC)

Er zijn dus zes personen in het kader van de nulmeting geïnterviewd. Doel van de interviews was om inzicht te krijgen in wat zij van de toekomstverkenning verwachtten en op welke strategische vragen de toekomstverkenning een antwoord zou moeten bieden, om zo de uiteindelijke relevantie van de scenario's te vergroten. Uit de verwachtingen bleek dat men vooral behoefte had aan een toekomstverkenning als instrument om strategische keuzen te onderbouwen. Tevens had iedereen een duidelijk beeld wat hij/zij verwachtte van de toekomstverkenning in termen van te beantwoorden toekomstgerichte vragen, waaronder bijvoorbeeld:

- wat zal de status van afval in de toekomst zijn?
- hoe zal de afvalinzameling en verwerking er dan uitzien?
- in welke institutionele setting zal deze plaatsvinden?
- hoe gaan producenten zich ontwikkelen?
- hoe zal het consumentengedrag zich ontwikkelen?

Uit de verwachtingen kwam ook naar voren dat men minder bekend was met toekomstverkenningen en de methode scenarioanalyse. De geïnventariseerde verwachtingen zijn onder meer gebruikt om gedurende de toekomstverkenning te checken of de toekomstverkenning inhoudelijk en methodisch gezien aan de geuite kennisbehoeften en verwachtingen tegemoet zou komen. Doel van dit verwachtingenmanagement was tevens het draagvlak voor en het gebruik van de toekomstverkenning te vergroten.

6.3 Waarom een toekomstverkenning?

In de visie- en strategievorming wenste de kerngroep expliciet stil te staan bij de veranderingen die de komende jaren op de BUI af zouden kunnen komen, in eerste instantie om bewustwording te stimuleren. Middels de visie zou uiteindelijk antwoord geboden moeten worden op de vraag hoe de BUI ging anticiperen op toekomstige veranderingen.

De directie van de BUI had niet alleen de wens om aan de hand van de toekomstverkenning een inhoudelijk visieproduct te ontwerpen maar ook een gezamenlijk leerproces binnen de organisatie op te starten. Doel van dit leerproces was om samen de lange termijn te leren verkennen, van elkaar en anderen van buiten de organisatie te leren over veranderingen die op de BUI zouden kunnen afkomen. Met andere woorden, de ambitie was ook om het strategisch leervermogen van de organisatie te versterken en een gezamenlijke kennisbasis te ontwikkelen.

6.4 Hoe de toekomstverkenning is uitgevoerd

6.4.1 Methodische keuzen inzake toekomstverkenning

De kerngroep is vooral bepalend geweest in de beslissing welke methode te volgen voor de toekomstverkenning. Zij is daarin geadviseerd door de onderzoeker en haar collega van het externe toekomstverkennende bureau. De kerngroep had vooral behoefte aan een zogeheten 'beproefde' systematiek om toekomstige veranderingen in kaart te brengen. De kerngroep onderkende dat bepaalde toekomstige veranderingen onzeker van aard waren en onderstreepte het belang van het systematisch rekening houden met deze onzekerheden. Leden van de kerngroep waren betrokken geweest bij het opzetten van het masterplan en hadden zelf ondervonden dat met name de snelheden van bepaalde veranderingen konden variëren en daardoor onzeker van karakter waren. Zij gaf onder meer aan dat er misschien wel een algemene consensus bestond over bepaalde technologische innovaties op gebied van het materiaalbeheer maar bijvoorbeeld niet over de mate waarin men bij HVC BUI hier iets van zou gaan merken en op welke termijn. Doel van de toekomstverkenning was dus vooral bewustmaken welke veranderingen op de BUI konden afkomen, met welke snelheden en hoe daarop geanticipeerd zou kunnen worden. Gelet op bovenstaand doel en het besef van het belang van het systematisch verkennen van onzekerheid besloten de kerngroep en het externe bureau om scenario's te ontwerpen.

Wat methode betreft, leefde de vraag in hoeverre het wenselijk en effectief was om binnen de BUI meer gekwantificeerde scenario's te ontwerpen. Er werd besloten te werken met kwalitatieve scenario's vanwege de volgende redenen:

- vanwege het doel van de analyse, te weten bewust worden van toekomstige ontwikkelingen waarover normaliter niet veel gediscussieerd werd binnen HVC
- omdat middels kwalitatieve scenario's uitdrukking gegeven kon worden aan meer verschillende typen ontwikkelingen en meer extreme ontwikkelingsrichtingen, die niet altijd gekwantificeerd konden worden. Juist deze ontwikkelingen wilde de kerngroep ook een plek in de analyse geven en expliciet communiceren binnen de organisatie
- de beschikbare looptijd, circa een half jaar (oftewel er was geen tijd om ontwikkelingen kwantitatief te onderbouwen)
- de capaciteit die beschikbaar was, leden van de kerngroep konden maar beperkte (loop)tijd vrij maken voor de scenarioanalyse
- de beperkte mate van beroep dat de kerngroep op collega's en externe experts kon doen (gelet op drukke agenda's)

De kerngroep en de onderzoeker hebben meerdere discussies gevoerd over de afbakening van de toekomstverkenning. Belangrijk aandachtspunt hierbij was hoe ver de toekomstverkenning 'open getrokken zou worden'. Ging het vooral om de focus op de huidige

activiteiten van de BUI of was het beter al ruimte te bieden om over geheel nieuwe activiteiten na te denken. De kerngroep stelde in samenspraak met de directie van de BUI bewust een ruimere centrale vraagstelling van de scenariostudie vast zodat er ook openheid werd gecreëerd om later in het strategische proces over nieuwe activiteiten na te denken. Daarbij werden de geuite verwachtingen van een aantal strategische mensen binnen de organisatie meegewogen. De scenariovraag luidde: Welke toekomstige veranderingen kunnen tussen nu en 2030 op het werkveld van de BUI afkomen? In de toekomstverkenning werd uiteindelijk vooral gefocust op ontwikkelingen op vlak van het huishoudelijk afval oftewel de huishoudelijke materiaalstromen en dus bijvoorbeeld niet het bedrijfsmatig afval. Hieruit bleek dat men in het proces toch nog vast wilde houden aan de huidige activiteiten van de BUI en niet op alle vlakken de analyse wilde open trekken.

In het traject is geredeneerd vanuit twee typen omgevingen van de BUI. Eén omgeving betreft de *contextuele* omgeving, waarin macro-ontwikkelingen zich voor kunnen doen die autonoom van karakter zijn. Met autonome ontwikkelingen wordt bedoeld op ontwikkelingen waarop de BUI niet direct kon sturen, zoals stijgende energieprijzen, klimaatverandering en economische conjunctuur. De tweede omgeving betreft de zogenoemde *transactionele* omgeving, oftewel het werkveld van de BUI. Deze omgeving wordt dus beïnvloed door de contextuele omgeving. Dit werkveld bestond uit actoren, zoals andere partners in de keten, de huishoudens en de gemeente waarop de BUI, direct of indirect, invloed kan uitoefenen.

Het vaststellen van de tijdshorizon van de toekomstverkenning heeft discussie opgeleverd. Het externe bureau en de kerngroep hebben meerdere discussies gevoerd inzake welke tijdshorizon het meest geschikt zou zijn voor de scenarioanalyse. De kerngroep had vooral de zorg in hoeverre een verre tijdshorizon wellicht te abstract voor de deelnemers aan het traject zou worden, of het gevoel zou oproepen dat er voorlopig niet veel zou moeten veranderen binnen de BUI. Tegelijkertijd besepte de kerngroep dat er ontwikkelingen gaande waren die wellicht pas op grote schaal voelbaar zouden worden op langere termijn, maar die tegelijkertijd een voldoende lange tijdspanne vragen om adequaat te kunnen anticiperen. In deze discussies ging het bijvoorbeeld over de mogelijke maatschappelijke transitie van afval naar materiaalbeheer. Voordat deze op een grotere schaal voltrokken zou kunnen zijn, zouden er heel wat jaren verstreken zijn. Echter, een speler als HVC, in het bijzonder de BUI, dient grote ingrepen te plegen die tijd vergen om succesvol en tijdig in te kunnen spelen op zo'n verandering. Uiteindelijk is besloten om 2030 als symbolische tijdshorizon te hanteren. Doel van het participatieve proces met collega's was dan ook te leren dat zo'n tijdshorizon ver weg lijkt te liggen, maar juist dat het verkennen van de dynamiek van een aantal ontwikkelingen, inclusief het inschatten van de gevolgen voor een bedrijf als HVC, laat zien dat deze tijdshorizon 'kort dag' kan zijn.

6.4.2 Procesverloop van de toekomstverkenning

Zoals reeds toegelicht, is gekozen voor een participatieve, kennisco-creatie, insteek teneinde zoveel mogelijk kennis om tafel te vergaren maar ook om draagvlak voor de scenario's intern bij de BUI te creëren. In concreto, de toekomstverkenning zelf is vormgegeven door bureauonderzoek, interviews en workshops. De kerngroep coördineerde de verkenning en liet zich adviseren door het externe bureau (met name wat betreft de procesmatige stappen).

Twee workshops van een dag vormden de hoogtepunten in het proces van het ontwikkelen van de scenario's. Het externe bureau richtte deze workshops in en faciliteerde deze en de leden van de kerngroep participeerden in de workshops vanwege hun kennis, en ook het belang dat zij zelf draagvlak voor het proces en de inhoudelijke (tussen)producten zouden ontwikkelen. Het was overigens niet eenvoudig om met name externe mensen en organisaties gemobiliseerd te krijgen om mee te doen. Blijkbaar speelden drukke agenda's hierbij een rol in combinatie met wellicht het niet direct inzien van de toegevoegde waarde van de workshop voor zichzelf.

De eerste workshop (18 maart 2011) stond in het teken van het verkennen van toekomstige veranderingen. Deze workshop is bezocht door:

- twee wethouders
- twee medewerkers van gemeenten
- twee externe experts
- drie medewerkers HVC inzameling
- een medewerker van Netwerk NV
- een medewerker van Sortiva
- de Directeur van BKN
- een medewerker Remondis
- een medewerker Agentschap NL
- een medewerker van Tata Steel
- de drie leden van de kerngroep

Tijdens de eerste workshop werd eerst stilgestaan bij het verleden: wat is er in het verleden veranderend op vlak van afvalbeheer (afgelopen 50 jaar)? Vervolgens is stilgestaan bij de vraag waar het afvalbeheer in Nederland op dat moment stond om vervolgens te verkennen wat er in de toekomst kon veranderen (tussen nu en 2030). Tijdens deze reis door de tijd zijn demografische, ecologische, sociaal-culturele, technologische, economische en politiek-institutionele ontwikkelingen in kaart gebracht. Tevens werden mensen geprikkeld om te redeneren in termen van verschillende tijdshorizonten; er werd nagedacht over zichtbare sterke signalen van verandering maar ook over minder of niet zichtbare signalen van verandering, die wel denkbaar en voorstelbaar zijn op langere termijn. De deelnemers hadden relatief meer moeite met het duiden van ontwikkelingen die als relatief zwakke signalen getypeerd konden worden, of waarvan nog geen voortekenen zichtbaar zijn. In geval van dit typen ontwikkelingen kwamen in eerste instantie weinig ideeën op tafel. Zogenaemde

toekomstinspiratiekaarten (voorbereid door het externe bureau) prikkelden vervolgens de aanwezigen om nieuwe ontwikkelingen toe te voegen.

Op basis van een clustering van de reeds in kaart gebrachte ontwikkelingen hebben de deelnemers de mate van impact van ontwikkelingen op het afvalbeheer en de mate van onzekerheid van ontwikkelingen in kaart gebracht. Deze stap is moeizaam verlopen, in het bijzonder het aangeven van de mate van onzekerheid en het in kaart brengen van bandbreedtes en mogelijke ontwikkelingsrichtingen. Blijkbaar waren de deelnemers niet gewend om te denken in termen van onzekerheid en had men weinig kennis welke alternatieve ontwikkelingsrichtingen plausibel zijn. Tot slot hadden de deelnemers zogenoemde *wild cards* in kaart gebracht (zie hoofdstuk 2), oftewel mogelijke toekomstige gebeurtenissen met een lage waarschijnlijkheid maar hoge impact op het afvalbeheer. Interessant was dat deze stap direct nieuwe ideeën opleverde. Deelnemers hadden blijkbaar minder moeite met het typeren van extreme toekomstige veranderingen dan minder extreme alternatieve ontwikkelingsrichtingen. Voorbeelden van wild cards die naar voren werden gebracht waren een mogelijke wijziging van aanbestedingsregels waardoor inzameling en verwerking niet meer in één bedrijf mochten worden gecombineerd.

Na de eerste workshop heeft het externe bureau (inclusief de onderzoeker) de resultaten uitgewerkt en samen met de kerngroep geanalyseerd. Ook heeft de kerngroep de workshop middels een bijeenkomst geëvalueerd. De kerngroep had meer nieuwe inhoudelijke inzichten verwacht van de deelnemers, met name van de deelnemers die niet bij HVC werkten. De leden van de kerngroep gaven wel aan dat de mensen die aanwezig waren tijdens de workshop veel van elkaar geleerd hebben. Ook werd volgens hen tijdens de workshop duidelijk wat de waarde van toekomstverkenning is. Deze workshop had er volgens hen toe bijgedragen dat er ook intern binnen HVC in het bijzonder de BUI meer draagvlak ontstond voor de toekomstverkenning en een leerproces verder op gang kwam.

De kerngroep gaf ook aan dat een hele dag toekomstverkenning voor sommige deelnemers mentaal gezien best belastend was. Methodisch gezien werden zware stappen gezet, met name in het middagdeel. De kerngroep kon zich ook voorstellen dat het voor vertegenwoordigers van aandeelhoudende gemeenten misschien wennen was om een andere rol te spelen, namelijk een actief participerende en gelijkwaardige rol ten aanzien van andere deelnemers. Al met al had de kerngroep de indruk dat de meeste personen die de workshop bezochten niet gewend waren dit soort oefeningen te doen. Ook besepte men zich dat je met één workshop niet veel diepgang inzake de inhoudelijke resultaten kon verwachten. Inhoudelijk gezien vond de kerngroep het belangrijk om het materiaal van de workshop naast een aantal literatuurbronnen inzake toekomstige veranderingen te leggen. Men had de indruk dat het materiaal relevant en plausibel was, maar weinig verrassende elementen bevatte. Men vond het bovendien opvallend dat er weinig over technologische ontwikkelingen was gezegd tijdens de workshop ondanks aanwezige vertegenwoordiging in deze. De dynamiek in de groep tijdens de workshop vond men positief, evenals de sfeer tijdens de workshop.

De kerngroep en het externe bureau hebben vervolgens een discussie gevoerd over de vraag wat leidend zou zijn in het vervolgproces van de toekomstverkenning: de *inhoudelijke* vernieuwing in de scenarioanalyse of het *procesmatig* draagvlak voor de scenarioanalyse. In het eerste geval zouden de kerngroep en het externe bureau de scenario's verder onderbouwen, met het risico dat ze niet meer herkenbaar zouden zijn voor de deelnemers aan de workshop. In het tweede geval zou ze dit in mindere mate doen en zou er wel sprake zijn van herkenbaarheid, maar waren de scenario's minder onderbouwd, vernieuwend en verrassend. Uiteindelijk heeft de kerngroep besloten het accent te leggen op het proces en hiermee op de herkenbaarheid van de uitkomsten, met name omdat de betrokken medewerkers binnen HVC en de BUI uiteindelijk zelf met de visie aan de slag zouden moeten gaan.

De vervolgstap was om een raamwerk te ontwerpen voor de scenario's. De kerngroep en het externe bureau besloten om, gelet op de weinige tijd die er was in de workshops en de beperkte ervaring van mensen met scenarioanalyse, zelf al een eerste raamwerk van de scenario's te ontwerpen. Het idee was dit raamwerk tijdens de tweede workshop aan de deelnemers ter reflectie voor te leggen en te verdiepen. Getracht is daarbij zo veel mogelijk bij de uitkomsten van de eerste workshop aan te sluiten om de inhoud van de toekomstverkenning herkenbaar te laten zijn voor de ontwerpers ervan en het draagvlak voor de toekomstverkenning te vergroten.

In een tweede workshop (12 april 2011) is getracht een gedragen raamwerk voor de scenario's vast te stellen en eerste verhaallijnen voor de uiteindelijke scenario's te ontwerpen. Voor deze workshop waren vooral mensen die werkzaam waren bij HVC, in het bijzonder de BUI, genodigd. Tijdens de workshop waren de volgende personen aanwezig:

- drie leden van de kerngroep
- een externe expert
- een medewerker van een gemeente
- drie medewerkers van HVC Inzameling
- een medewerker van Remondi
- een medewerker van Sortiva
- een medewerker van het netwerk NV
- een medewerker van de Branchevereniging Kringloopvereniging Nederland

De kerngroep wilde vooral verder werken aan draagvlak voor de oefening en had de verwachting dat de aanwezige mensen voldoende kennis hadden voor deze workshop. Gelet op de ervaring dat het niet makkelijk is om externe visionaire mensen te betrekken had de kerngroep zich voor de tweede workshop beperkt tot het uitnodigen van enkele partners in de keten van afvalbeheer. Gelet op het feit dat de eerste workshop als enigszins vermoeiend was ervaren, heeft de kerngroep besloten de tweede workshop in tijd in te korten (1,5 dagdeel).

Tijdens de tweede workshop hadden de deelnemers zich eerst het raamwerk van de scenario's eigen gemaakt aan de hand van een interactieve oefening. Vervolgens kon men

reflecteren op de inhoud en het onderscheidend vermogen van de scenario's, zoals deze ter tafel lagen. Daarna heeft men de scenario's verder verdiept door ze te analyseren in termen van de gevolgen voor het werkveld van de BUI. Het ging hierbij vooral over de vraag welke actoren belangrijker en welke minder belangrijk zouden worden en hoe relaties tussen actoren zouden kunnen veranderen in de verschillende concept scenario's. Aan de hand van de zogeheten persona-techniek die gebruikt kan worden om over noden en behoeften van specifieke profielen in de toekomst na te denken, heeft men de betekenis van elk scenario doorgrond. Tijdens de workshop bleek dat men zich kon vinden in de scenario's en dat deze tot de verbeelding spraken, aangezien men zelf ook snel eigen ideeën en beelden kreeg wat de betekenis van de scenario's voor de transactionele omgeving van het afvalbeheer zou kunnen zijn. De oefening was overigens niet af na deze workshop. Vanwege de tijd moest de workshop afgerond worden, echter de doorvertaling van de scenario's naar de transactionele omgeving 'smaakte naar meer', zoals enkele deelnemers ter plekke aangaven.

Na afloop van de workshop, hebben de kerngroep en het externe bureau de workshop geëvalueerd en de resultaten verder geanalyseerd en uitgewerkt. De kerngroep vond de tweede workshop procesmatig gezien getuigen van een goede dynamiek en benadrukte de meerwaarde van het leerproces dat voelbaar was tijdens de workshop. Het resultaat van de workshop vond de kerngroep verrassender in vergelijking met de eerste workshop. Het externe bureau heeft de resultaten van de workshop met de kerngroep verder geanalyseerd en verfijnd. Hierbij zijn de resultaten van de reeds uitgevoerde interviews (nulmeting) als referentiekader gebruikt om na te gaan of de kennisvragen die bij de mogelijke gebruikers leven ten aanzien van de BUI met de scenario's beantwoord konden worden. Voor een deel was dit het geval en voor een deel ook niet. Deze oefening werkte agenderend in de zin dat duidelijk werd dat de uitwerking van de scenario's ten aanzien van bepaalde aspecten nog nieuwe kennis behoefde.

6.4.3 Kennisbronnen voor de toekomstverkenning

De scenario's zijn uiteindelijk met name gebaseerd op kennis van de mensen die deel hebben genomen aan het interactieve proces en minder op literatuurkennis en experts van buiten de afvalmanagement sector. Deze keuze heeft er vooral mee te maken dat het procesmatig draagvlak voor de scenario's (en de herkenbaarheid ervan) meer leidend is geweest in het toekomstverkenningstraject dan de inhoudelijke vernieuwing en onderbouwing van de scenario's. Tevens is getracht om bij wijze van bureaustudie nog een aantal bestaande (toekomstgerichte) studies er op na te slaan en aan deze studies kennis te ontleen voor de toekomstverkenning. De opbrengst van deze stap is relatief bescheiden te noemen. Er waren op dat moment maar weinig studies voorhanden en er was weinig tijd om nieuwe bronnen te raadplegen.

6.4.4 Toekomstverkenning als product

Bij het uitwerken van de scenario's heeft het externe bureau voorgesteld om van *toekomstschetsen* in plaats van scenario's te spreken. De reden hiervoor was dat de ontwikkelingspaden van de verschillende scenario's volgens het externe bureau onvoldoende waren uitgewerkt om te kunnen spreken over volwaardige scenario's. In het vervolg van dit onderzoek wordt toch het begrip scenario gebruikt om geen verwarring te creëren. De scenario's gaven vooral weer hoe de samenleving en het afvalbeheer er in 2030 uit zouden kunnen zien, zonder uitvoerig te beschrijven welke ontwikkelingen en gebeurtenissen daarvoor verantwoordelijk zouden zijn en hoe de samenhang tussen deze er zou kunnen uitzien. Tijdens een bijeenkomst met de kerngroep hebben de leden gereflecteerd op de notitie met de concept scenario's. De kerngroep heeft vooral gereflecteerd op een aantal veronderstelde relaties tussen ontwikkelingen en de betekenis ervan voor het afvalbeheer. Het externe bureau (inclusief onderzoeker) heeft deze reflecties vervolgens verwerkt en daarna de notitie inzake de toekomstschetsen afgerond.

Aanvankelijk had de kerngroep het voornemen te werken met een assenstelsel als raamwerk, dat gebaseerd is op twee kernonzekerheden die wat betreft hun extreme ontwikkelingsrichtingen gecombineerd kunnen worden tot vier scenario's. Van dit idee is de kerngroep in samenspraak met het externe bureau en de onderzoeker afgeweken, omdat er geen sprake was van twee ontwikkelingen die wat betreft mate van onzekerheid en mate van impact de andere scenariovariabelen 'overstegen'. Het externe bureau had ervaring met het werken met *perspectivistische* scenario's en zag mogelijkheden om dit raamwerk te hanteren bij de scenarioanalyse voor HVC.

Het raamwerk voor de scenario's is dus niet participatief ontwikkeld maar geïnspireerd door de literatuur. De scenario's zijn door de kerngroep de onderzoeker en haar collega gestructureerd aan de hand van een zogenoemd perspectivistisch raamwerk (zie ook hoofdstuk 2). Dit raamwerk is gebaseerd op de perspectievenmethode die op haar beurt weer afgeleid is van de zogenaamde culturele theorie [42]. In deze methode wordt een typologie van drie perspectieven gehanteerd die elk een ander normatief denk- en handelingskader beschrijft. Een perspectief kan worden opgevat als de 'bril' waardoor men naar de toekomst kijkt, informatie filtert en interpreteert. Een perspectief omvat een wereldbeeld (de manier waarop de wereld en onzekere ontwikkelingen geïnterpreteerd worden) en een managementstijl (hoe men gezien het wereldbeeld handelt of zou moeten handelen). In de culturele theorie worden drie perspectieven geduid, te weten het hiërarchistische, egalitaire en individualistische perspectief.

Uiteindelijk heeft de toepassing van het perspectivistisch raamwerk geleid tot drie onderscheidende combinaties van ontwikkelingsrichtingen van circa 10 clusters van kernvariabelen.

	Drees 2.0	Baat 't niet, Schaadt 't niet	Meer met minder
<i>Klimaatverandering</i>	Zichtbaar	Zichtbaar	Zichtbaar
<i>Prijs hulpbronnen</i>	Hoog	Hoog	Hoog
<i>Maatschappelijke waarden</i>	Milieu in functie van de economie.	Individu sterk op status gericht Economie voorop. Korte termijn Autonomie	Meer accent op persoonlijk welzijn en ontwikkeling. Lange termijn. Autonomie
<i>Sociaal kapitaal</i>	Groep belangrijker dan individu	Individuele ontwikkeling staat centraal. Competitie.	Accent op gemeenschapszin en collectief
<i>Maatschappelijk optimisme</i>	Vertrouwen. 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>(uitgaven) consumptie</i>	Duurzaam, maar niet bereid meer te betalen	Sterke materiële consumptie. Goedkoop.	Niet-materiële uitgaven, <u>willingness to pay</u> .
<i>Economische verwevenheid</i>	Globalisering zet door – 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 consument	Hoge impact. Sociale, business model innovatie
<i>Rol overheid</i>	Sterke regulerende en controlerende overheid	Kleine overheid. Kerntaken	Faciliterende overheid

Tabel 6.1 Kenmerken scenario's HVC BUI

Wat betreft de keuze voor de namen van de scenario's heeft de kerngroep bewust vastgehouden aan de namen die in het participatieve proces naar voren zijn gekomen om de herkenbaarheid van de scenario's, en dus het eigenaarschap van de toekomstverkenning binnen HVC, te vergroten.

Het toekomstverkenkende externe bureau (inclusief onderzoeker) heeft uiteindelijk de scenario's uitgewerkt in de vorm van een achtergrondrapport en een bijbehorende (meer visueel vormgegeven) presentatie. Beide producten hadden vooral een procesfunctie; de scenario's zijn intern bij HVC gecommuniceerd naar mensen die betrokken waren bij de visie- en strategievorming tijdens het strategische proces. Tijdens het beleidsproces was dan ook de verwachting dat de visie (als product) eerder een eigen leven zou gaan leiden binnen de organisatie (in vergelijking met de scenario's). In Bijlage 8 staan meer details van de scenario's weergegeven.

6.5 Betekenis toekomstverkenning voor strategisch proces

6.5.1 Procesverloop leren van de toekomstverkenning

Een volgende stap in het strategische proces betrof het strategisch leren van de toekomstverkenning. De kerngroep heeft tijdens de uitvoering van het interactieve traject in samenspraak met het externe bureau verkend wat hiervoor een benadering op maat zou zijn. In ieder geval stond vast dat het managementteam en de directie van de BUI bij deze stap een belangrijke rol zouden spelen aangezien zij in een later stadium aan de slag zouden moeten gaan met de visie en de uiteindelijke strategie voor de BUI.

Een belangrijke vraag was hoe de stap van het leren dusdanig ingericht kon worden dat het managementteam en de directie, de belangrijkste doelgroepen van het leerproces, de stappen goed zouden doorgronden, binnen de beschikbare tijd. Daarbij was het zaak zo goed mogelijk aan te sluiten bij de belevingswereld van de managementteamleden en de directie. De bedenking daarbij was dat elk managementteamlid bezig was met een bepaald (thematisch) dossier terwijl het strategisch beleidsproces vooral ging over onderwerpen en vragen die de individuele dossiers overstegen.

Een ander aandachtspunt betrof de vraag in hoeverre het wenselijk was breder naar HVC te kijken door ook andere business units te betrekken, aangezien in de toekomstverkenning en visievorming ook aannames over hun ontwikkeling, doelen en werkwijzen werden gemaakt. De kerngroep besloot de BUI als uitgangspunt te nemen aangezien het een pilot betrof voor de eigen BUI. In een later stadium zou de scope dan alsnog verlegd kunnen worden zoals ook bij aanvang van het traject was afgesproken.

Uit bovenstaande discussies blijkt dat het inrichten van de stap van het leren van de scenario's nog vragen oproep op methodologisch, procesmatig en organisatorisch vlak. De kerngroep heeft samen met de onderzoeker en haar collega besloten om de scenario's eerst te ontleden in termen van uitdagingen voor HVC BUI en vervolgens middels zogeheten *business modelling* de gevolgen van deze uitdagingen voor de organisatie te doordenken. Dit is gebeurd aan de hand van een workshop (juni 2011). Deze workshop werd bezocht door het managementteam van de BUI, de directie van de BUI en de kerngroep. Deze workshop had tot doel om de uiteindelijke scenario's en de gevolgen voor de transactionele omgeving van de BUI eigen te maken en er strategische uitdagingen voor de BUI aan te ontlelen. Per scenario is onderzocht welke ontwikkelingen grote gevolgen voor de BUI konden hebben en dus thuis hoorden op de strategische agenda van de BUI, nog los van de vraag of ze zeker of onzeker zouden zijn. Uit deze oefening bleek dat mensen moeite hadden om strategische uitdagingen te formuleren die open genoeg geformuleerd waren om er vervolgens een strategische discussie over te kunnen voeren. Een uitdaging had kunnen zijn: "hoe kunnen we als organisatie succesvol blijven in een wereld die steeds meer vrije marktwerking kent en waar afvalstromen materiaalstromen worden?". De deelnemers hadden eerder de neiging om al snel over strategieën, ofwel de antwoorden op bovenstaande vraag, te gaan nadenken. Het gevolg hiervan was dat uitdagingen als beleidsopgaven geformuleerd werden, bijvoorbeeld:

“hoe kunnen we als nutsbedrijf transformeren naar een commercieel bedrijf?”. Uit deze observaties zou voorzichtig geconcludeerd kunnen worden dat de deelnemers aan de workshop niet gewend waren op een dusdanig open en analytische en tegelijk strategische en gefaseerde manier te denken en te discussiëren. Men had eerder de neiging meteen over oplossingsrichtingen na te denken.

Om meer inzicht te verkrijgen in de concretere betekenis van de *geprioriteerde* uitdagingen voor de BUI werd tijdens de workshop gewerkt met het zogenoemde ***Business Model Canvas***. Dit is een structurerend hulpmiddel om over het huidige en nieuwe business model(len) van een organisatie na te denken. Het is een structuur die ontwikkeld is door Osterwalder en anderen [99]. Een business model beschrijft alle facetten die invloed hebben op het creëren van meerwaarde door een organisatie, gegroepeerd naar vier onderdelen: welke waarde wordt gecreëerd, voor wie, op welke wijze, en wat kost het en wat levert het op. Het externe bureau heeft voorgesteld met dit model te werken, aangezien ze verwachtte dat de deelnemers sneller gewend waren met dit soort structuren en bijbehorend jargon te werken.

Figuur 6.3 Business model canvas (Osterwalder, 2010)

Tijdens de workshop had men eerst de structuur van het canvas eigen gemaakt door het huidige business model van de BUI op het canvas in te vullen. Uit deze oefening bleek dat deze manier van denken nieuw voor de deelnemers was en als verhelderend werd ervaren

(zijnde nog losgekoppeld van de toekomstverkenning). Vervolgens hebben de deelnemers per strategische uitdaging nagedacht welke gevolgen deze uitdaging impliceerde voor het business model van de BUI. De vragen die daarbij centraal stonden waren of HVC met het huidige business model voldoende inspeelde op de uitdaging en, zo niet, welke nieuwe eisen zo'n uitdaging dan aan het business model stelde en welke alternatieve (invullingen van) business modellen dan denkbaar zouden zijn. Het was interessant om te zien dat het werken met de business modellen uiteindelijk vlot verliep. Door de beschikbare tijd was het niet haalbaar om volledig uitgewerkte nieuwe business modellen te ontwerpen. Wel was het haalbaar om een aantal strategische aandachtspunten vast te leggen en te agenderen. Met andere woorden, de bewustwording bij de deelnemers inzake de betekenis van mogelijke toekomstige veranderingen voor de eigen business, werd op deze wijze gestimuleerd.

Figuur 6.5 Aan de slag met het Business Model Canvas (bron: Pantopicon)

6.5.2 Van toekomstverkenning naar visievorming voor de BUI

Na genoemde workshop heeft de kerngroep al het vergaarde materiaal tot zich genomen en is zij aan de slag gegaan met de visievorming voor de BUI. De kerngroep heeft gedurende een periode van circa twee maanden op basis van de uitkomsten van het scenarioanalyse traject een concept visietekst opgesteld (zonder veel tussenkomst van de onderzoeker en haar collega). Deze tekst heeft de kerngroep ook afgestemd met de directie van de BUI. Het ontwerpen van de visie kostte tijd. De uitkomsten van het proces tot dan toe waren volgens de kerngroep nog onvoldoende op maat en doordacht om direct te kunnen implementeren in

de visie. De kerngroep heeft, naar eigen zeggen, extra denkwerk moeten verrichten om tot een visietekst te komen. Bij het opstellen van de visie heeft de kerngroep de scenario's verder doordacht om tot een beter onderbouwde en bredere set van strategische uitdagingen voor de BUI te komen. Vervolgens hebben de kerngroepleden discussies met elkaar en de directie van de BUI gevoerd inzake strategische richtingen die de BUI in zou kunnen slaan, gelet op de geleerde strategische uitdagingen.

De visietekst ging onder meer over het feit dat een toenemende producenten-verantwoordelijkheid en grondstofschaarste het onderscheid tussen grondstoffen en restafval zou gaan verscherpen. Huishoudens werden daardoor meer en meer grondstofleveranciers wat gevolgen zou hebben voor het gedrag van producenten. Hierdoor zou het speelveld tussen markt en overheid snel veranderen en dus ook de rol van de BUI. In de visietekst werd vervolgens die nieuwe rol van de BUI uitgewerkt. Voor de kerngroep was het een complexe oefening om de scenario's die systematisch een aantal onzekerheden typeerden naar één visietekst te vertalen die vertelt hoe met deze uitdagingen, zeker en onzeker om te gaan op lange termijn. De onderzoeker en haar collega van het externe bureau hebben op een concept visietekst nog reflecties kunnen leveren. Toen viel onder meer op dat in de visietekst op sommige belangrijke strategische uitdagingen expliciet werd geanticipeerd en op sommige niet. Het was voor de onderzoeker niet duidelijk waarom bepaalde ontwikkelingen wel en andere ontwikkelingen niet werden geadresseerd in de visie. Deze reflecties heeft ze gedeeld met de kerngroep, die vervolgens de concept visietekst heeft aangepast.

Vervolgens heeft de kerngroep het externe bureau en de onderzoeker gevraagd om een extra ingelaste workshop (te weten op 5 september 2011) in te richten en te begeleiden. Deze workshop had tot doel om enerzijds het managementteam en de directie van de BUI te informeren over het resultaat van de scenarioanalyse en de concept visie en anderzijds het strategische leerproces dat reeds in gang was gezet te continueren. Op deze manier wenste de kerngroep betrokkenheid en draagvlak voor het visiedocument te creëren, zodat de visie voor de BUI en later de afgeleide strategie daadwerkelijk geïmplementeerd en gedragen zouden gaan worden.

Tijdens diezelfde workshop, is de visie met afgeleide uitdagingen voor de BUI gebruikt om nieuwe business modellen voor de BUI te ontwikkelen. Doel van de inzet van het Business Model Canvas was om de gehele visie te concretiseren middels één integraal nieuw business model. Dit in tegenstelling tot de voorgaande workshop waarin enkele uitdagingen afzonderlijk het uitgangspunt voor het ontwerpen van diverse nieuwe business modellen vormden.

Diverse nieuwe business modellen zijn ontworpen, waaronder bijvoorbeeld een business model waarin het activiteitenpatroon van de BUI zou uitbreiden, waarin inzamelactiviteiten bijvoorbeeld ook gericht zouden zijn op het verzamelen van meerdere soorten grondstoffen en producten op grotere schaal. Een andere denkrichting was bijvoorbeeld dat het verhuur van infrastructuur een nieuwe activiteit voor de BUI zou kunnen worden. In een dergelijk model

zouden nieuwe partnerships gaan ontstaan onder meer met specifieke inzamelaars en postorderbedrijven.

De workshop leverde uiteindelijk meerdere business modellen op die een antwoord konden bieden op de ambities uit de visietekst. Sommige deelnemers hadden gehoopt na deze workshop één integraal gedragen nieuw business model in handen te hebben. Echter, het ontwerpen van de verschillende modellen leverde heel wat discussie op. Ook werd duidelijk dat er nog een aantal kennisvragen beantwoord zou moeten worden alvorens tot een model te komen. Het aspect haalbaarheid van de nieuwe business modellen was bovendien tot dan toe nog niet aan de orde gekomen. De visie zelf was gericht op 2030 en met die tijdshorizon zijn nieuwe business modellen ontworpen. Een duidelijk beeld op welke termijn onderdelen van het business modellen gerealiseerd zouden kunnen worden, ontstond niet in het korte tijdsbestek van de workshop. Op basis van de workshop heeft de kerngroep de visietekst in ieder geval verder kunnen aanscherpen en afronden.

Na deze workshop heeft het externe bureau een verslag gemaakt van de workshop, waarin ook de reflecties op de visietekst en de nieuwe business modellen waren opgenomen. Gelet op de contractuele afspraken met het externe bureau, die na deze workshop waren afgerond, hebben het externe bureau en de onderzoeker verder geen actieve rol meer in het vervolgproces gehad (enkel de nameting).

6.5.3 Betekenis van toekomstverkenning voor strategisch proces

Een van de onderzoeksvragen in het onderzoek is welke betekenis de toekomstverkenning voor het beleidsproces zelf heeft gehad. Hier kan onder meer inzicht in worden verschaft door de strategische producten die tijdens het proces zijn ontwikkeld te analyseren, waaronder de visie van de BUI. In de visie zelf zijn uitdagingen die ontleend waren aan de toekomstverkenning, expliciet terug te vinden. De toekomstverkenning heeft als een belangrijke bouwsteen voor de visievorming gefungeerd. Een aantal uitdagingen uit de toekomstverkenning is niet terug te vinden in de visie.

Er zijn naast de toekomstverkenning geen andere expliciete kennisbronnen gebruikt om de visie zelf te onderbouwen. Wel hebben mensen hun eigen kennis en ervaringskennis in het denkproces ingebracht om de visie te versterken en over nieuwe business modellen na te denken. Deze kennisinbreng was niet competitief van aard maar heeft vooral complementair gewerkt ten aanzien van de toekomstverkenning.

Wat de betekenis van de toekomstverkenning voor de verdere stappen van het beleidsproces betreft, is het opvallend dat na de visievorming het gehele strategische proces voor de BUI niet is voortgezet vanwege een reorganisatie. Uit de interviews bleek eveneens dat een verdere strategische invulling van de visie volgens het merendeel van de respondenten uitgebleven is na het opleveren van het visiedocument. De visie was volgens hen vrij minimaal gebruikt om strategieën met doelstellingen te ontwerpen, terwijl de visie hiervoor wel

bedoeld was. Volgens sommige respondenten was er geen momentum om verder door te pakken. Direct na het participatieve proces werden grote veranderingen binnen HVC voorbereid, waaronder bezuinigingsdoelstellingen. Door deze dynamiek raakten de visie, de achterliggende scenario's en dus het langetermijndenken op de achtergrond in de BUI. Meerdere respondenten gaven aan dat er binnen de organisatie na het interactieve traject ook weinig gecommuniceerd is over de visie zowel naar direct betrokkenen en niet-direct betrokkenen.

Opvallend was dat het hele idee omtrent deze reorganisatie niet in het kader van voorliggend beleidsproces was gaan leven als onderdeel van de toekomstverkenning zelf (als zijnde een autonome ontwikkeling die van invloed kan zijn op de BUI). Als dit wel zo was geweest, had er wellicht meer afstemming tussen beide processen gezocht kunnen worden. Wel bleek uit een van de interviews dat de visie van de BUI gebruikt werd voor de ontwikkeling van een nieuw business unit plan voor Inzameling in het kader van de reorganisatie. Dit plan was dus vervolgens ter inspiratie gebruikt voor het verder ontwikkelen van het reorganisatieplan.

6.6 Beleving van direct betrokkenen

6.6.1 Terugblik toekomstverkenning

Na afloop van het onderzochte beleidsproces (vanaf april 2012) is onderzocht hoe betrokkenen bij de toekomstverkenning en de visievorming terugblikten op de toekomstverkenning en visievorming. Deze stap is gezet aan de hand van interviews met nauw betrokkenen. In concreto waren dit de leden van de kerngroep, de leden van het managementteam en de directeur van de BUI.

Alle geïnterviewden blikten positief terug op het strategische proces, vooral vanwege de inzet van de toekomstverkenning. Voor velen was het proces nieuw en verrassend en daardoor leerzaam op zich. Meerdere geïnterviewden gaven aan dat het achteraf beschouwd wellicht beter was geweest nog meer externen te betrekken bij het proces met name om vernieuwende inzichten op te doen. Nu vond men dat er redelijk wat personen uit de keten van het afvalbeheer zelf betrokken waren. Meerdere respondenten gaven aan dat scenarioanalyse vergde dat de deelnemer open stond voor verschillende denkrichtingen. Niet iedereen was gewend en wellicht ook niet in staat om op deze wijze te denken. Deze verandering in de manier van denken was dan ook voor de meeste deelnemers vernieuwend.

Alle geïnterviewden hebben de stap van visievorming als een waardevolle stap voor de organisatie ervaren. Het was op het moment van de visievorming goed om na te denken over de vraag in welke richting de organisatie zich zou moeten gaan ontwikkelen, gelet op de veranderingen die er (mogelijkerwijs) aan zaten te komen. Eén iemand gaf expliciet aan dat hij het waardeerde dat er in deze stap breder dan criteria als efficiëntie en effectiviteit werd nagedacht. Middels de visie werd volgens enkele betrokkenen duidelijk voor welke concrete

toekomstgerichte uitdagingen de organisatie stond. De visie bood ook een antwoord op de vraag hoe de BUI met een aantal bedreigingen en kansen die op haar af konden komen zou willen omgaan, zoals de transitie naar materiaalhergebruik. Voor enkele geïnterviewden waren dit soort discussies ‘eye openers’. In de reguliere werkzaamheden stond men bij dit soort vragen blijkbaar niet of weinig stil. Door er in gezamenlijkheid over na te denken ontstond er een gemeenschappelijk discours en werd er ook wederzijds geleerd.

“...de scenarioanalyse heeft ervoor gezorgd dat de visie scherper en duidelijker kon worden geformuleerd en dat daar binnen de BUI draagvlak voor bestond.”

Tevens is in de interviews de vraag voorgelegd hoe de stap van de visievorming naar het ontwerpen van nieuwe business modellen voor de BUI werd ervaren. Uit de interviews bleek dat deze stap om meerdere redenen gewaardeerd werd. Voor meerdere mensen was het een verhelderende stap omdat de structuur van het model helder, integraal en transparant was en nieuwe en concrete inzichten bood, terwijl de visie abstracter van karakter was. Het model gaf een duidelijk en goed beeld van relaties en processen binnen een organisatie in relatie tot mogelijke toekomstige veranderingen en uitdagingen.

Het doorvertalen van de visie naar nieuwe business modellen maakte de betekenis van de visie volgens enkele geïnterviewden concreter. Daardoor werd duidelijk dat er veranderingen binnen de organisatie noodzakelijk waren om voorbereid te zijn op de toekomst. In dit licht was het volgens één geïnterviewde bijvoorbeeld interessant om te zien dat in de toekomst de discussie ‘wie is onze klant’ een hele vernieuwende werd. Vanwege de ontwikkelingen die op de BUI konden afkomen zouden de klanten in de toekomst wellicht anders getypeerd kunnen worden dan op dat moment het geval was. Enkele geïnterviewden gaven het volgende aan:

“De oefening heeft de bewustwording gestimuleerd dat het afvalbeheer bij de huishoudens begint en niet zo zeer bij de lokale overheid, zeker wanneer het gekozen pad van afvalbeheer duidelijk bijdraagt aan een duurzame samenleving. De burgers moeten gemotiveerd worden om anders te handelen.”

Een ander inzicht naar aanleiding van de business model oefening betrof de volgende:

“Vooral de verandering vanaf nu waarin afval iets is waar je als consument van moet ontdoen met afvalbedrijven die aan die behoefte voldoen naar de situatie waarin afval als grondstoffen worden beschouwd waarvoor je als bedrijf dat werkzaam is in de keten, moeite moet gaan doen om die grondstoffen bij de consumenten op te halen.”

Dit type inzichten waren veel betekenisvol voor de werking van een organisatie als HVC. Indien deze inzichten doorgetrokken zouden worden naar concrete activiteiten van het bedrijf, betekende dit een ommekeer in manier van werken, en diensten en producten die BUI zou aanbieden, evenals de daarbij geldende doelgroepen.

Het werken met het Business Model Canvas was voor velen nieuw en alleen al daarom werd het zetten van deze stap als leerzaam ervaren. Een van de respondenten bracht naar voren dat het interessant was om te zien dat er reeds verschillende perspectieven onderling leefden

inzake het huidige business model. Juist het delen van deze perspectieven bood procesmatige meerwaarde mede in termen van het wederzijds leerproces.

Er werden door de geïnterviewden ook kanttekeningen geplaatst bij de oefeningen met het Business Model Canvas. Enkele respondenten gaven aan dat het canvas niet ten volle werd benut. Er had meer uitgehaald kunnen worden voor de organisatie omdat de oefening nog niet af was. Er had meer tijd volgens hen besteed moeten worden aan het verder uitdenken van een nieuw toekomstgericht business model voor de BUI dat alle facetten van een business model zou beslaan en dus ook de kosten en baten van nieuwe waardeproposities. De oefening bleef divergent van karakter en er werden uiteindelijk geen definitieve keuzes gemaakt. Uit de interviews bleek dat die keuzes in ieder geval een jaar na het interactieve traject nog niet waren gemaakt. Een geïnterviewde heeft hierover gezegd:

“In de visie is hierin een voorschot genomen op de toenemende economische belangen met betrekking tot de waarde van grondstoffen en mogelijke ontkoppeling van publieke en private dienstverlening ten aanzien van de inzameling van gescheiden afvalstromen. Echter, ik ben sceptisch tegenover de mate waarin nu duidelijk is, dat er een ontwikkeling mogelijk is waarin HVC bepaalde activiteiten aan de markt zal moeten gaan overlaten.”

De betrokkenen hebben het belang van de juiste groepssamenstelling onderstreept. Men heeft ondervonden dat het belangrijk was voldoende diversiteit in de groep te hebben, in termen van inhoudelijke achtergronden en een goede balans te hebben tussen mensen van de organisatie zelf en mensen daarbuiten. Gelet op de positie van HVC gaf één respondent aan dat het betrekken van bestuurders van gemeenten een belangrijke factor was. Enkele bestuurders waren betrokken en hebben daardoor mogelijk meer draagvlak voor het resultaat en de werkwijze gekregen. Ook de begeleiding van het toekomstverkenningstraject werd gewaardeerd.

Na het doorlopen van een toekomstverkenningstraject constateerden meerdere respondenten dat het voor een toekomstverkenningsoefening noodzakelijk is om voldoende tijd en looptijd te hebben. Er moest voldoende tijd zijn om los te komen van de ‘waan van de dag’ om na te denken over de lange termijn en er moest voldoende looptijd zijn om ruimte te bieden voor iteratieslagen in de toekomstverkenning, zodat het inhoudelijk fundament van de verkenning versterkt werd.

Alle direct betrokkenen hebben aangehaald dat een goede begeleiding van een toekomstverkenningstraject ook een belangrijke slaagfactor was. Die begeleiding zou de juiste kennis en kunde wat betreft toekomstverkenning en het inrichten en begeleiden van toekomstverkenningsoefeningen moeten inbrengen en ook ervaringen en voorbeelden uit de praktijk van andere bedrijven moeten kunnen inbrengen.

“Een belangrijke slaagfactor was dat er begeleiding was vanuit het proces van scenarioanalyse en niet vanuit de inhoud van het vak”.

6.6.2 Ervaren meerwaarde van de inzet van de toekomstverkenning

Elke direct betrokkene blikte positief terug op het toekomstverkennde traject en heeft een meerwaarde van de toekomstverkenning ten behoeve van de visievorming ervaren. Verschillende typen meerwaarden werden aangehaald, zowel inhoudelijke als meer procesmatige als meer methodologische.

Een veel inhoudelijk aangehaalde meerwaarde betrof het feit dat men zich (meer) bewust is geworden van toekomstige, autonome veranderingen die op de organisatie konden afkomen. De toekomstverkenning verruimde de kijk op mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Het denken 'outside the box' middels het werken met scenarioanalyse werd door meerdere respondenten expliciet als meerwaarde getypeerd. Men was gewend meer van binnen naar buiten te redeneren, in termen van welke invloed heeft de werking van HVC op de omgeving en minder van buiten naar binnen in termen van wat kan op HVC afkomen en wat kan dat betekenen voor de organisatie. Daar waar volgens de respondenten toch vaak de aandacht uitging naar de waan van alledag, werd een toekomstverkenning als welkom ervaren omdat er bewust werd stilgestaan bij datgene wat zou *kunnen* komen. Het gevolg hiervan was dat eigen inschattingen over toekomstige veranderingen beter onderbouwd konden worden door gebruik te maken van scenario's waarover op een meer gedegen en gestructureerde wijze was nagedacht.

Tevens gaf men aan dat de meerwaarde van de toekomstverkenning ook was dat men bewust werd van veranderingen waarop men als de BUI actief zou moeten anticiperen. Afwachten impliceerde het creëren van achterstand, aldus een van de direct betrokkenen. Een van de veranderingen, die besproken is in het kader van de toekomstverkenning en die een tijdige reactie van de BUI vroeg, betrof volgens een van de respondenten de verschuiving naar het eigenaarschap van het afval. Ten tijde van de interviews was het afval nog eigendom van de gemeente, maar als het afval in bezit zou komen van consumenten en producenten dan zou de BUI ook een andere positie moeten innemen. Ook op het niveau van de actoren die er toe deden in het afvalbeheer, ontstonden nieuwe inzichten door toedoen van de scenarioanalyse. Een geïnterviewde gaf aan dat middels de scenarioanalyse mogelijke toekomstige rollen van de gemeente verduidelijkt werden (als klant, opdrachtgever en aandeelhouder).

Uit de interviews blijkt ook dat betrokkenen het gewaardeerd hebben dat als gevolg van de keuze voor de methode scenarioanalyse ook aandacht besteed werd aan de samenhang en onzekerheid van ontwikkelingen. Dit was een methodologische meerwaarde. Het denken in termen van verschillende mogelijke toekomstige toestanden was voor vele deelnemers aan het traject nieuw en bood een inhoudelijke meerwaarde voor het eigen denkproces. Een aantal respondenten was zich door het traject bewuster geworden dat de toekomst zich niet laat voorspellen en een bepaalde complexiteit in zich borgde. De meerwaarde van onzekerheidsdenken werd dus eveneens onderschreven, zoals onderstaand citaat typeert:

“Vaak wordt in dit soort processen uitgegaan van één ontwikkelperspectief, met het gevaar dat er een tunnelvisie ontstaat.”

Naast de inhoudelijke en methodische meerwaarde, zagen de geïnterviewden ook een procesmatige meerwaarde in de toekomstverkenning. Een van de meest aangehaalde punten betrof de meerwaarde van het in een teamverband leren over de toekomst. Dit had ook te maken met de betrokkenheid van mensen van buitenaf en van andere afdelingen. Samen hadden mensen nagedacht over de vraag voor welke veranderingen de BUI gevoelig was. Eenieder bracht zijn/haar eigen kennis, inzichten en ervaringen in zo'n proces in, wat nieuwe discussies en leermomenten opleverde. Intern beschouwd, had het interactieve proces ook meerwaarde volgens de respondenten omdat er betrokkenheid bij de visievorming werd ervaren; *“Als organisatie sta je voor een aantal uitdagingen die je moet delen met elkaar, waarvoor je samen de schouders eronder moet zetten.”* Een respondent zei, bij wijze van illustratie, hierover:

“Wanneer grondstoffen waarde krijgen gaan economische belangen een grotere rol spelen. Hierdoor komt de positie van HVC onder druk te staan. Zelfs zodanig dat HVC mogelijk afscheid moet nemen van de huidige positie. Dat gevoel werd versterkt tijdens de scenarioanalyse en het is noodzakelijk dit gevoel te delen met anderen. Dat anderen een deel van dat gevoel meekregen en daardoor in hun gedachten over de toekomst meenemen vormt de meerwaarde van de analyse.”

6.7 Betekenis van toekomstverkenning voor organisatie

Op individueel niveau bleek dat sommige nauw betrokkenen bij het beleidsproces na ruim een jaar de visie of de inzichten uit de toekomstverkenning in hun eigen werkzaamheden toepasten. Meerdere geïnterviewden gaven bijvoorbeeld aan dat zij expliciet de scenario's gebruikten bij allerlei activiteiten die met toekomstige ontwikkelingen te maken hadden. Zo werden de scenario's bijvoorbeeld gebruikt als kader waarbinnen ontwikkelingen gepositioneerd konden worden om een inzicht in externe dynamiek en doorwerking van ontwikkelingen richting de BUI te krijgen. Een andere respondent gaf aan de visie te gebruiken als kadering in het Personeel en Organisatiebeleid voor het business unit plan Grondstoffen. Een andere respondent gebruikte de scenario's en de visie om de huidige en toekomstige relaties en verhoudingen tussen actoren (producenten, consumenten, gemeenten) in de afvalbranche te beschouwen.

Bovenstaande zijn voorbeelden van het bewuste gebruik van scenario's en de visie. In de interviews kwamen ook getuigenissen van onbewuste toepassingen aan de orde. De scenario's hadden tijdens het interactieve traject het mentale model van mensen beïnvloed en werden vervolgens meegewogen bij het beschouwen van nieuwe ontwikkelingen en strategische keuzes. Bepaalde inhoudelijke inzichten hadden mensen aan het denken gezet, zoals blijkt uit de interviews. De desbetreffende mensen gaven aan dat deze ontwikkelingen agenderend voor henzelf hebben gewerkt; ze waren na het participatieve traject zelf nog steeds met bepaalde veranderingen en hun betekenis voor de BUI bezig (zoals de transitie van een logistiek bedrijf naar een bedrijf dat grondstoffen opwerkt).

Het merendeel van de respondenten had een leidinggevende positie binnen HVC. Enkele respondenten hadden aangegeven dat zij onder meer worstelden met de doorvertaling van de toekomstgerichte inzichten naar meer uitvoerende niveaus binnen de organisatie.

“De visie is vrij abstract en inhoudelijk complex van karakter. Zo’n visie vertaal je niet direct door naar alle lagen binnen een organisatie die met afvalbeheer is belast.”

Bovendien typeerde een van de betrokkenen de cultuur op de werkvloer als een van ‘meer met het nu dan de toekomst bezig zijn’. Zo’n cultuur impliceerde dat een visie - die tot doel heeft mensen te mobiliseren zich anders te gaan gedragen - niet eenvoudig te communiceren is, laat staan dat deze ingezet kan worden om anderen daadwerkelijk te mobiliseren. Middels het voorliggende strategische traject maakte een aantal meer strategische medewerkers binnen één business unit kennis met het gebruik van toekomstverkennde methoden, maar daarmee werd nog geen cultuurverandering op het niveau van de organisatie bereikt, aldus een aantal geïnterviewden.

Na de reorganisatie zijn nieuwe afdelingen ontstaan, een aantal betrokkenen bij de toekomstverkenning is leiding gaan geven aan deze afdelingen en had tijdens de interviews kenbaar gemaakt de aangereikte methoden (in concreto scenarioanalyse, visievorming en Business Model Canvas) te blijven toepassen om de strategievorming voor deze afdelingen in te vullen.

Zoals reeds aangegeven waren gemeenten belangrijke actoren voor de BUI en HVC als geheel. Enkele geïnterviewden stonden in direct contact met aandeelhoudende gemeenten en gaven aan dat deze gemeenten ook (los van het strategische proces) toekomstgerichte en strategische vragen aan HVC stelden. Deze mensen hebben aangegeven dat zij bij het beantwoorden van dergelijke vragen eveneens uit de scenario’s en de visie konden putten. Anderzijds gaf een geïnterviewde aan dat het langetermijndenken niet altijd even goed correspondeerde met de tijdshorizonten die centraal stonden in instrumenten en kaders van de gemeenten. Er waren bijvoorbeeld 10-jarige overeenkomsten met gemeenten die de basis vormen voor het functioneren van de BUI. Deze overeenkomsten waren bovendien op bepaalde facetten niet flexibel genoeg om goed in te kunnen spelen op de veranderingen in de markt.

Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat alle geïnterviewden een vervolg op de toekomstverkennde exercitie van twee jaar geleden wenselijk vonden. Daar werden verschillende redenen voor genoemd. Onder meer werd gepleit voor een continu proces van toekomstdenken in plaats van een eenmalige exercitie of project. Uit deze gevalstudie kan geconcludeerd worden dat het strategisch beleidsproces door de deelnemers in eerste instantie als een project gepercipieerd werd, met een duidelijk begin en een einde. De manier van denken die aangemeten was tijdens het project werd later als een manier van denken en handelen opgevat. Uit de interviews bleek dat enkele betrokkenen dat op individuele basis ook deed of wilde doen maar dat er een collectieve herkenbare inzet van toekomstverkenning en visie was uitgebleven.

Volgens de bevraging zou het managementteam een belangrijk gremium zijn voor het continueren van het toekomstdenken. Zij zou bijvoorbeeld middels een jaarlijkse sessie over de toekomstige veranderingen en de visie van gedachten kunnen wisselen. Andere respondenten hebben het belang van verdere draagvlakcreatie voor de toekomstgerichte manier van denken en de inhoudelijke producten als de toekomstverkenning en de visie onderstreept. Hierbij werd ook door een van de respondenten gemeld dat het gedachtengoed verder zou moeten indalen in de organisatie. Ook zou volgens een aantal respondenten verder gewerkt moeten worden aan nieuwe business modellen voor de BUI.

Volgens enkele betrokkenen was de tijd ten tijde van de interviews rijper voor de visievorming dan ten tijde van de opstart van de toekomstverkenning. Met het ontstaan van de nieuwe HVC organisatie hadden de scenarioanalyse en de visievorming volgens enkele respondenten wellicht een grotere meerwaarde gehad dan een jaar geleden; de HVC organisatie was er toen nog niet aan toe en daardoor is er volgens hen minder mee gedaan dan verwacht. Na de omvorming van de organisatie werd onder meer het grondstof denken belangrijker en kreeg de visievorming wellicht ook meerwaarde omdat deze meer herkenbaar was en de noodzaak van andere manieren van denken meer gevoeld werd.

Volgens sommigen gold wel een aantal aandachtspunten bij een eventueel vervolg. Een van de respondenten dacht aan een tijdshorizon die dichterbij de huidige situatie zou liggen, om zo een breder draagvlak binnen de organisatie te krijgen.

“De horizon zou verkleind moeten worden naar 10 jaar, omdat dit beter aansluit bij de belevingswereld van de gemiddelde manager. Op dit moment wordt te veel ad-hoc gewerkt. Een coherent beeld, dat gebaseerd is op verschillende besluiten, ontbreekt.”

Het was volgens een van de geïnterviewden ook belangrijk om vanuit de visievorming meer aan te haken bij concrete projecten die goed kaderden in de visie zoals de proef Droog & Herbruikbaar (liep ten tijde van de interviews). Hiermee liet men de huishoudens zien dat herbruikbare spullen in toenemende mate waarde vertegenwoordigen.

6.8 Factoren van invloed

Uit de interviews kwam naar voren dat het merendeel van de geïnterviewden van mening was dat de producten van het beleidsproces na het interactieve deel van het proces te weinig waren benut in het strategische proces, waaronder ook de toekomstverkenning zelve. Tegelijkertijd bleek uit de interviews dat nagenoeg iedereen positief was over het proces en er de waarde van inzag en de scenarioanalyse op individuele basis toepaste. De vraag is waarom de scenarioanalyse te weinig collectief is opgepakt.

Draagvlak voor de toekomstverkenning is door meerdere geïnterviewden getypeerd als een belangrijke beïnvloedende factor als het gaat om betekenisgeving van de scenarioanalyse. Het ging daarbij onder meer over het intern draagvlak bij de BUI voor de toekomstverkenning en

het resultaat, maar ook bij de directie van de BUI, aandeelhoudende gemeenten en wellicht ook andere partners in de keten. Indien er geen draagvlak zou ontstaan, zou de kans groot zijn dat de oefening niet zou beklijven en met de resultaten verder niets zou gebeuren. Volgens een aantal geïnterviewden had het succes van de inzet van de toekomstverkenning in het strategische beleidsproces groter kunnen zijn, wanneer er meer draagvlak bij het directieteam van geheel HVC was ontwikkeld. Zij stonden uiteindelijk verder van de uitkomsten af omdat ze nagenoeg niet actief betrokken waren bij de gehele toekomstverkenningsoefening.

Uit de gevalstudie blijkt de hoeveelheid *tijd en doorlooptijd* bepalende factoren zijn als het gaat om de relatie tussen toekomstverkenning en beleidsproces. Als het gaat om tijd, gaat het ook om capaciteit die vrij gemaakt kan worden voor de toekomstverkenning en het leren ervan. In een organisatie waar weinig ervaring is met toekomstverkenning is het een zoektocht hoe zo'n toekomstverkenning ingericht en later gebruikt kan worden in een strategisch beleidsproces op zelfstandig basis. Uit deze gevalstudie komt naar voren dat de leden van de kerngroep aanvankelijk de benodigde tijd en looptijd voor de toekomstverkenning en het gebruik ervan in een strategisch beleidsproces onderschatten. Deze onderschatting kwam voort uit het feit dat men nog geen ervaring had met het uitvoeren van toekomstverkenningen in een strategisch beleidsproces en daardoor ook weinig argumenten voor een langere duur (en dus ook budget en capaciteit ten behoeve) van het traject konden inbrengen richting de directie van de BUI. De inzet van een extern bureau die wel die ervaring had kon argumenten (dat meer (loop)tijd nodig was) op basis van eigen ervaringen vanuit andere trajecten aanhalen om meer tijd uit te trekken voor de toekomstverkenning en het leren ervan. Tegelijkertijd zijn budgettaire randvoorwaarden mede bepalend hoeveel tijd een extern bureau kan besteden aan een toekomstverkenningstraject. De gevalstudie toont bovendien dat het externe bureau ook tijd nodig had om de organisatie te leren kennen en te ontdekken wie betrokken zou moeten worden, hoe de cultuur was binnen de organisatie, welke ervaring men met toekomstverkenning had en waarvoor men de inzichten uit de toekomstverkenning in concreto wilde gebruiken. Het gaat dus niet enkel om de tijd om de toekomstverkenning uit te voeren en ervan te leren maar ook om de voor- en nazorg van zo'n toekomstverkenningstraject.

Die onderschatting in tijd en looptijd uitte zich onder meer in de planning van het proces. De indruk van de kerngroep op voorhand was dat de twee workshops die gereserveerd waren voor de scenarioanalyse voldoende materiaal zouden opleveren voor het schrijven van scenario's. In de praktijk bleek dit tegen te vallen. Mensen hadden moeite met het verkennen van de toekomst, mede doordat zij werden geconfronteerd met de complexiteit van de analyse. Die complexiteit ging over het verkennen van macro-ontwikkelingen op langere termijn, de onzekerheid daarvan, de samenhang tussen ontwikkelingen, de snelheden van veranderingen en vervolgens het verkennen van de betekenis van de scenario's voor de werking van de BUI in de toekomst. Via dit traject werd voor de deelnemers en de kerngroep duidelijk dat een toekomstverkenning inzake afvalbeheer een intensieve analyse vergt en looptijd behoeft om iteratieslagen te kunnen maken. Ook werd duidelijk dat enkel workshops

ontoereikend zijn om een gedegen toekomstverkenning uit te voeren. Bureauonderzoek (inclusief het gebruik van bestaande verkenningen en trendanalyses), interviews en discussies binnen de kerngroep waren eveneens van belang.

De *timing* van het gehele proces was achteraf beschouwd volgens sommige direct betrokkenen niet optimaal en bepalend voor de relatie tussen de toekomstverkenning en het strategische proces: al gauw volgde er een reorganisatie en ontstond er onrust in de organisatie. Het is niet duidelijk in hoeverre de strategische discussies die in het proces zijn gevoerd later nog gebruikt zijn bij het voorbereiden van de reorganisatieplannen. Het merendeel van de deelnemers aan het traject had het gevoel dat het langetermijndenken terzijde is geschoven door de focus op de reorganisatie te leggen. Er zijn ook direct betrokkenen geweest die een jaar nadien het inzicht deelde dat de tijd op dat moment wellicht rijper was voor een toekomstverkenning dan ten tijde van de daadwerkelijke uitvoering van de toekomstverkenning.

De *communicatie* over de toekomstverkenning naar niet direct betrokkenen binnen HVC, na voltooiing ervan, was volgens sommige betrokkenen onvoldoende. Toen het interactieve deel van het proces voorbij was, leek er geen follow-up te zijn, aangezien er geen communicatie over de toekomstverkenning en/of de visievorming plaatsvond. De kerngroep had zich hier richting de directie van de BUI en de holding wel sterk voor gemaakt. Wellicht hadden de stappen achter de coulissen beter gecommuniceerd kunnen worden zodat collega's in ieder geval op de hoogte waren geweest van datgene wat achter de 'coulissen' gebeurde en waarom er blijkbaar geen expliciet vervolg op het traject werd georganiseerd. Oftewel, continue communicatie over de inhoud en het proces van de toekomstverkenning bleek van belang te zijn om de relatie tussen toekomstverkenning en strategisch proces en organisatie te versterken.

Een belangrijke factor van invloed was ook het gebruik van *herkenbare structuren* om strategisch te leren van de scenario's. Herkenbare structuren vervulden een brugfunctie tussen de toekomstverkenning die nieuw was voor de betrokkenen en de meer dagelijkse werkwijze. Gezocht is naar structuren die aansloten bij de cultuur en werkwijze van de BUI. Het gehanteerde Business Model Canvas kan als zo'n structuur beschouwd worden. Het was een experimentele stap om het Business Model Canvas in te zetten in de toekomstverkenning en de visievorming. Gelet op de achtergronden van de deelnemers was het canvas in de integrale uitingvorm ervan nieuw voor hen, maar de afzonderlijke onderdelen ervan waren wel gekend. Met andere woorden het canvas was gedeeltelijk een herkenbare structuur, die mensen weer in hun zogeheten 'comfortzone' terug bracht. Het werken met scenario's en een langetermijnvisie was eveneens nieuw voor de deelnemers. Door deze abstracte meer conceptuele elementen te koppelen aan herkenbare elementen van het Business Model Canvas, werd de toekomstgerichte informatie uit de scenario's en de visie voorstelbaar en tastbaar voor de deelnemers, waardoor men in staat was strategische lessen te trekken uit de toekomstverkenning en visievorming.

De infrastructuur en werkwijzen om het toekomstgericht denken blijvend te faciliteren waren niet expliciet aanwezig in deze gevalstudie. Waren deze wel aanwezig geweest tijdens en na het toekomstverkenningstraject dan had de relatie tussen toekomstverkenning en het beleidsproces versterkt kunnen worden. Het strategisch denkproces in deze gevalstudie had sterk het karakter van piekmomenten (te weten de workshops). In de perioden tussen de workshops leek er voor de deelnemers aan de workshop niet zo veel te gebeuren met uitzondering van de hieraan verwante activiteiten van de kerngroep en directie. Na de laatste workshop was bij deelnemers bovendien het gevoel ontstaan dat er een open einde ontstond. Een nieuw en gedragen business model lag er op dat moment niet. Mensen hadden structuren nodig om aan de lange termijn herinnerd te worden en er actief mee aan de slag te gaan, mede na afloop van het traject dat door het externe bureau werd begeleid.

Het gevoerde *management van verwachtingen* gedurende het strategische traject richting kerngroep, richting directie van de BUI en een aantal strategische sleutelfiguren is een belangrijke 'onzichtbare' factor geweest die de relatie tussen de toekomstverkenning en het beleidsproces heeft versterkt. Door geregeld te checken of het traject en de inhoudelijke (tussen)resultaten naar verwachting waren, werd er een vinger aan de pols gehouden en kon er tijdig bijgestuurd worden. Zeker in geval van een proces met een op voorhand ongekende procesgang en producten, voor de deelnemers althans, kan verwachtingenmanagement meerwaarde bieden. Echter, het ging met name om een continu verwachtingenmanagement van de kerngroep en dus niet alle gremia die betrokken waren bij het strategische proces.

De positionering van de toekomstverkenning binnen de organisatie is ook een factor van betekenis geweest voor de relatie tussen de toekomstverkenning en het strategische proces. In het kader van voorliggende gevalstudie is een integrale toekomstverkenning opgezet binnen één business unit. Deze business unit bestond naast twee andere business units (toen nog Energie en Verwerking) en werd aangestuurd door een holding. Aan het begin van het strategische proces is geopperd deze verkenning op holding niveau uit te voeren zodat de verkenning organisatiebreed gevoed en gedragen zou worden. Dit zou volgens meerdere deelnemers aan het begin van het proces een logische keuze zijn geweest en zou meer invloed hebben gehad op de organisatie. De business units kenden namelijk een wisselwerking en dus ook een onderlinge afhankelijkheid (in termen van grondstof- en afvalstromen, of te wel het hele ketendenken). Een strategisch proces als bij de BUI kan vragen oproepen die andere units ook raken en waarin gezamenlijk opgetrokken dient te worden.

Daaraan gekoppeld was de *organisatie van de toekomstverkenning* ook een belangrijke factor van invloed wat betreft de relatie toekomstverkenning en het strategische proces. Daarmee werd bedoeld dat binnen de organisatie ook mensen aanwezig waren die de methode en de inhoud van de scenario's doorgronden en deze ook op eigen kracht konden toepassen. Het risico bestaat bij dit soort processen om de begeleiding van het traject en de verwerking van resultaten geheel extern uit te besteden. Op die manier kan een strategisch beleidsproces als deze onvoldoende ingebed raken in een organisatie en ontstaat er ook geen eigenaarschap

van het proces, de gehanteerde methoden en de resultaten. De leden van de kerngroep fungeerden als belangrijke ankerpunten binnen de organisatie. Achteraf zou wel de vraag gesteld kunnen worden of de samenstelling van de kerngroep voldoende op maat was voor een verdere betekenisgeving van toekomstverkenning voor de BUI en de gehele HVC organisatie.

Tot slot is in de interviews naar voren gekomen dat men de onafhankelijke begeleiding in het strategische proces heeft gewaardeerd. Deze begeleiding heeft de relatie tussen de toekomstverkenning en het beleidsproces versterkt vanwege de onafhankelijke en neutrale rol, de faciliterende rol en de kennis en de kunde die nodig waren om versnelling in het proces te krijgen.

6.9 Tot slot

Uit deze gevalstudie komen de volgende aandachtspunten naar voren, wat betreft de toepassing van de methode toekomstverkenning in een lokale strategische context.

Wat *afbakening* betreft, maakt deze gevalstudie inzichtelijk dat afbakening niet alleen aan het begin van de toekomstverkenning een aandachtspunt was (bij het formuleren van de scenariovraag), maar gedurende het gehele strategische proces. De neiging bestond vraagstellingen en uitdagingen in een relatief vroeg stadium van het denkproces te verenigen en al heel snel naar oplossingsrichtingen te gaan zoeken. Juist scenarioanalyse is een instrument om breder over de toekomst van bijvoorbeeld de eigen organisatie na te denken, door niet alleen te zien of de organisatie de dingen goed doet, maar ook of ze de juiste dingen doet. En dan zijn bredere en meer open vraagstellingen wenselijk, ook als het gaat over het zoeken naar nieuwe sturingsruimtes voor de eigen organisatie.

Ook de 'afbakening' van de tijdshorizon van de toekomstverkenning kan in bovenstaand licht beschouwd worden. De neiging bestond de tijdshorizon niet te ver in de tijd te beschouwen. Wat keuze voor tijdshorizon betreft, heeft een op komst zijnde materiaaltransitie een factor van betekenis gespeeld. Juist die transitiegedachte heeft ertoe bijgedragen de tijdshorizon in de tijd te verleggen. Na de interventiefase waren er overigens wel weer geluiden hoorbaar dat de tijdshorizon niet te ver in de tijd zou mogen liggen gelet op actuele strategische activiteiten die eerder op de middellange termijn waren gericht. Verder komt in deze gevalstudie naar voren dat er nood is aan een gelaagdheid van tijdshorizonten als het gaat om de verdere strategievorming (die overigens niet is uitgevoerd of gekoppeld is aan de visie in voorliggend proces). Het feit dat beoogde gebruikers van de visie, zoals de gemeentelijke overheden, ook inzicht wensten in kortere termijn ontwikkelingen was het waardevol geweest de betekenis van de visie ook op kortere termijn expliciet te maken.

De deelnemers vonden de scenarioanalyse methode een vernieuwend instrument en daarom heeft men de toekomstverkenning als een leerzaam proces ervaren. Gelet op de aanvankelijke ambitie om het strategisch proces ook een leerproces te laten zijn, is hier sprake van een

meerwaarde. Echter, van een lerende groep mensen kan niet tegelijkertijd ook een hoogstaand scenarioproduct verwacht worden. Uit de workshops bleek dat de deelnemers moeite hadden met het verkennen van tijdshorizonten die de algemene trends overstegen. Ook bleek dat men het complex vond om onzekerheidsmarges en de relatieve mate van impact van een ontwikkeling op het afvalbeer in te schatten. Met andere woorden, van de deelnemers, voor wie het methodisch kader geheel nieuw was, werd een geheel andere manier van denken verwacht, namelijk toekomstgericht en conceptueel, en tegelijkertijd werd verwacht dat men in staat zou zijn ook inhoudelijke onderbouwde argumenten in te brengen.

Deze gevalstudie laat zien dat elementen uit de toekomstverkenning uiteindelijk een plek hebben gekregen in het visiedocument. Het eerste deel van het doorlopen strategische proces kan getypeerd worden als een rationeel proces waarin de inhoud leidend was. Dit heeft ook te maken met het procesontwerp van een groot deel van het beleidsproces dat sterk analytisch was ingericht en waarin inhoudelijke denkoefeningen centraal stonden. Dit was vooral het geval in de periode januari tot en met september 2011 waarin de onderzoeker en de begeleider van het externe bureau het voortouw hebben genomen in het toekomstverkenningstraject. Er werden inhoudsgedreven workshops gehouden met voor- en nabereidingen, waarbij de kerngroep, de onderzoeker en de externe begeleider getracht hebben zo neutraal en onderbouwd mogelijk te redeneren. Echter na september 2011 verdwenen de onderzoeker en de externe begeleider uit beeld en is de concept visie (en alle uitkomsten uit het proces) een eigen leven gaan leiden binnen de BUI en op holding niveau. Op dat moment kwam een grote re-organisatie op de agenda van HVC en gingen andere krachten spelen. De kerngroep zelf zat ook niet meer aan de onderhandelingstafel.

Tot slot is een aandachtspunt dat toekomstverkenningen nieuwe ontwikkelingen en strategische aandachtspunten aan het licht brengen die ook andere afdelingen binnen de organisatie aangaan. Vaak zijn toekomstverkenningen binnen een onderdeel van de organisatie gepositioneerd en wordt verwacht dat ze niet in het 'vaarwater' van andere afdelingen komen. Echter toekomstverkenningen zijn integrale structuren die juist breder denken en handelen stimuleren, zoals voorliggende gevalstudie laat zien. Oftewel, toekomstverkenningen roepen op tot ontkokering, maar de praktijk is vaak niet dusdanig georganiseerd.

De opzet van het gehele onderzoek staat in onderstaand figuur samengevat weergegeven (voor details inzake onderzoeksanpak zie hoofdstuk 3). Uit deze figuur blijkt dat het handelingsonderzoek in vrij korte tijd heeft plaatsgevonden in vergelijking met de andere gevalstudies.

Figuur 6.6 Samenvatting stappen onderzoek gevalstudie HVC

Hoofdstuk 7 EcoWerf verkent de toekomst

Hoofdstuk 7 EcoWerf verkent de toekomst

7.1 Introductie

EcoWerf is een intergemeentelijk milieubedrijf dat opereert in het oostelijke gedeelte van de provincie Vlaams-Brabant in Vlaanderen (België). Juridisch gezien is EcoWerf een opdrachthoudende vereniging en als zodanig een samenwerkingsverband tussen 27 gemeenten en de provincie Vlaams-Brabant. In 2021 loopt de huidige werkingsperiode van EcoWerf af. Het afvalbeleid dat EcoWerf uitvoert bestaat uit drie pijlers, te weten: afvalpreventie, afvalinzameling en afvalwerking. In totaal verzorgde EcoWerf de dienstverlening voor ongeveer 390.000 inwoners en had zij ten tijde van het onderzoek 262 personeelsleden tewerk gesteld (bron statistieken EcoWerf: 236 FTE). EcoWerf wordt bestuurd door de Algemene Vergadering, de Raad van Bestuur (RvB) en een directiecomité. De dagelijkse operatie van EcoWerf is in handen van het managementteam, geleid door de algemeen directeur.

De gevalstudie bij de organisatie EcoWerf betreft een onderzoek naar de ontwikkeling van een ondernemingsplan voor de periode 2013 - 2018 voor de organisatie waarin expliciet een langetermijnvisie met strategieën werd opgenomen. De langetermijnvisie werd gebaseerd op een toekomstverkenning, te weten een trendmatige lange termijn verkenning, met de tijdshorizon 2030. Het gehele strategische beleidsproces heeft de titel *Stip aan de Horizon* meegekregen. In voorliggend hoofdstuk wordt bewust niet gesproken over een strategisch beleidsproces aangezien dit jargon niet gehanteerd is in het handelingsonderzoek. Er zal gerefereerd worden aan het begrip strategisch proces.

7.2 Contextualisering

7.2.1 Ervaring met toekomstverkenning

Bij aanvang van het onderzoek was er sprake van weinig tot geen ervaring met het systematisch verkennen van de toekomst bij de directeur en het managementteam van EcoWerf. Zij hadden tijdens een tweedaagse cursus op vlak van toekomstverkenning kennisgemaakt met de methode scenarioanalyse en hadden nadien de wens geuit om een soortgelijke toekomstverkenkende methode in te zetten bij het ontwerpen van het nieuwe ondernemingsplan van de organisatie. De toekomstgerichte manier van werken in het Stip-proces was dus geheel nieuw voor de betrokken medewerkers van EcoWerf. Niet alleen het toekomstgerichte karakter was nieuw, ook de combinatie met de participatieve insteek van het traject, in het bijzonder de wisselwerking van het managementteam met de projectleiders en diensthoofden maar ook die met de Raden van Bestuur (zowel oude als nieuwe raad).

EcoWerf had de traditie dat ze haar beleid voor een periode van zes jaar in zogenaamde ondernemingsplannen vastlegde. In het ondernemingsplan zette EcoWerf haar visie uiteen en stippelde ze de strategische lijnen en acties voor de komende jaren uit. Dit plan diende als een belangrijk kompas richting de samenwerkende gemeenten binnen EcoWerf. Het voorgaande ondernemingsplan van EcoWerf had een geldigheidsduur tot eind 2012. Op basis van de ervaringen met het ontwikkelen van het voorgaande ondernemingsplan wilde het managementteam van EcoWerf een andere aanpak hanteren bij het ontwikkelen van het nieuwe ondernemingsplan. Uit een bevraging inzake verwachtingen, voorafgaand aan het strategische proces, bleek dat het voorgaande ondernemingsplan volgens het managementteam te weinig gestoeld was op toekomstgerichte denklijnen. In het nieuwe ondernemingsplan wilde het managementteam graag een doorkijk bieden naar 2030 aangezien men veronderstelde dat er een aantal belangrijke externe ontwikkelingen op de lange termijn op EcoWerf kon afkomen, die in ogenschouw genomen zouden moeten worden. Tevens had men het gevoel dat EcoWerf tijd nodig zou hebben om van koers te veranderen, mocht dat aan de orde zijn. Dat pleitte eveneens voor een langetermijn-oriëntatie. Ontwikkelingen die in dit verband door leden van het managementteam naar voren werden gebracht, waren bijvoorbeeld: veranderingen op vlak van wetgeving in relatie tot producenten-verantwoordelijkheid, het consumentengedrag in relatie tot afvalmanagement en materiaalmanagement, regel- en wetgeving en technologische innovaties gerelateerd aan afvalinzameling en -verwerking.

Figuur 7.1 EcoWerf site (bron: EcoWerf)

Bovendien had het managementteam van EcoWerf de afgelopen jaren in toenemende mate ondervonden dat het economisch tij aan het keren was (economische recessie). Dit bracht zij onder meer in verband met de toegenomen 'roep' van aandeelhoudende gemeenten om efficiënter met publieke middelen om te gaan. De ambitie van het managementteam was dan ook middels een strategische toekomstverkenning en visievorming, met als tijdshorizon 2030, het begrip over de mogelijke kansen en bedreigingen die de toekomst kan bieden, bij EcoWerf te vergroten. Het managementteam had het voornemen om op basis van deze inzichten beslissingen met meer focus, beter onderbouwd maar ook efficiënter te kunnen vormgeven.

Het voorgaande ondernemingsplan was door één lid van het managementteam opgesteld. Elk lid leverde in de voorbereidingen van dit plan haar bouwstenen aan voor hoofdstukken van het ondernemingsplan maar had minder betrokkenheid bij het totaalplaatje van het ondernemingsplan. Het managementteam was van mening dat daardoor het ondernemingsplan weinig gebruikt werd door mensen binnen de organisatie. Er was te weinig eigenaarschap van het gehele plan. Vandaar dat het managementteam de wens had uitgesproken om het nieuwe ondernemingsplan op *participatieve, kennisco-creatieve* wijze te ontwikkelen, dat wil zeggen met actieve inbreng van interne en externe stakeholders. Bovendien wilde men met deze participatieve insteek meer eigenaarschap binnen de organisatie voor het ondernemingsplan laten ontstaan: het ondernemingsplan zou niet alleen eigenaarschap binnen het managementteam moeten hebben, maar ook in de organisatie-lagen daaronder. In ieder geval de organisatielaag van de projectleiders en de diensthoofden van EcoWerf.

7.2.2 Doel van het strategische proces

Het strategisch proces Stip aan de Horizon had een tweeledig doel:

- inhoudelijke en toekomstgerichte bouwstenen vergaren voor het nieuwe ondernemingsplan (in het bijzonder door het uitvoeren van een toekomstverkenning)
- draagvlak en commitment creëren voor (de uitvoering van) het nieuwe ondernemingsplan

Aan het begin van het strategische proces gaven leden van het managementteam aan dat dit strategische proces niet alleen vernieuwend en experimenteel was voor de organisatie maar ook voor de leden van de Raad van Bestuur die uiteindelijk het plan zouden moeten accorderen. Vanaf het begin van het beleidsproces was dan ook duidelijk dat er sprake was van een leerproces en dat een nauwe opvolging door het managementteam en de Raad van Bestuur zelf van groot belang was. Vandaar dat de leden van het managementteam ook vanaf het begin van het beleidsproces bereid zijn geweest op reguliere basis samen stil te staan bij de inhoud en voortgang van het strategische proces en de resultaten die geboekt werden. Samen hebben zij geleerd hoe zij de vervolgstappen het beste konden inrichten. De Raad van Bestuur werd daarom eveneens op reguliere basis op de hoogte gehouden van de voortgang.

7.2.3 Organisatie van het strategische proces

Het managementteam van EcoWerf heeft bij de opmaak van het nieuwe ondernemingsplan bewust gekozen voor het inhuren van professionele externe begeleiding. Deze keuze is vooral voortgekomen uit het feit dat men zelf niet de kennis en kunde in huis had voor het toekomstgericht en participatief ontwerpen van een nieuw ondernemingsplan. De externe hulp is vormgegeven door de onderzoeker (projectleider) en twee collega's van het ingehuurde externe toekomstverkennde bureau.

In overleg met het managementteam van EcoWerf is besloten om een tijdelijk *kernteam* aan te duiden dat het hele Stip-traject zou opvolgen en uitvoeren, bestaande uit alle leden van het managementteam, de directeur van EcoWerf en aanvankelijk drie leden van de Raad van Bestuur. De leden van managementteam die het kernteam versterkten, kenden in concreto de volgende achtergronden: diensthoofd juridische zaken en tevens projectleider Stip aan de Horizon, diensthoofd exploitatie, diensthoofd administratie en financiën, diensthoofd maatschappelijk verantwoord ondernemen en diensthoofd Human Resource Management. Bewust is gekozen voor het betrekken van enkele leden van de Raad van Bestuur in het kernteam, aangezien de Raad van Bestuur uiteindelijk het ondernemingsplan moest goedkeuren en draagvlakvorming hiervoor op voorhand van groot belang was. Uiteindelijk heeft één lid van de Raad van Bestuur het gehele Stip-proces opgevolgd. Deze persoon was bovendien al geruime tijd lid van de Raad van Bestuur. Tevens waren de onderzoeker en twee van haar collega's van het externe toekomstverkennde bureau onderdeel van het kernteam.

De leiding van het traject was in handen van één lid van het managementteam. Het kernteam heeft het proces van begin tot eind ingericht, begeleid en opgevolgd. Het kernteam is gemiddeld één- tot tweemaal per maand bij elkaar gekomen om de tussentijdse resultaten te evalueren en de verdere aanpak af te stemmen. Ook heeft het kernteam een belangrijke rol vervuld in het verwerken van de resultaten van de verschillende workshops tot bruikbare elementen voor het nieuwe ondernemingsplan.

De ambitie van het kernteam was om de organisatie en haar medewerkers actief te betrekken bij het strategische beleidsproces. Het managementteam besloot om in eerste instantie de leidinggevendenden, de zogenoemde *projectleiders en diensthoofden* mede actief te betrekken in de creatie van de visie en de strategische lijnen. Het idee achter deze keuze was om vooral de leidinggevendenden binnen de organisatie actief te betrekken zodat zij vervolgens de eigen medewerkers (waaronder chauffeurs, laders en lossers) konden informeren en mobiliseren wat betreft de inhoud van het ondernemingsplan. Op die manier zou efficiënt met tijd en mankracht omgegaan worden. Bovendien wisten de projectleiders en diensthoofden het beste hoe ze hun eigen medewerkers konden benaderen. De projectleiders en diensthoofden hebben deelgenomen aan drie workshops. Na afloop van het Stip-traject zijn zij geïnformeerd over de verwerking van hun input en de resultaten middels het zogenoemde coördinatoren-overleg van EcoWerf, waarin zij regulier samenkwamen.

De gehele *Raad van Bestuur* was ook actief betrokken bij het Stip-traject. Het kernteam heeft vanaf het begin van het beleidsproces het belang hiervan benadrukt. Zij wenste meer draagvlakcreatie tijdens het ontwikkelproces van het plan mede gelet op de langetermijndoorkijk van het plan die ook nieuw was voor de leden van de Raad van Bestuur. De Raad van Bestuur kende bovendien een belangrijke wisseling van samenstelling door toedoen van de gemeentelijke verkiezingen die plaatsvonden in maart 2013. Het kernteam had op voorhand nagedacht hoe om te gaan met deze wisseling en dus het risico op draagvlakverlies ten aanzien van het ondernemingsplan (in geval de samenstelling van de nieuwe raad zou veranderen). De verkiezingen, in combinatie met de planning van het ondernemingsplan impliceerden in ieder geval dat zowel de oude als de nieuwe raad betrokken zouden moeten worden.

De (oude) Raad van Bestuur is gedurende het strategische proces driemaal door het kernteam op de hoogte gebracht van de procesmatige en inhoudelijke vorderingen van het strategische proces. Tijdens deze bijeenkomsten werd ook de mogelijkheid geboden om op interactieve wijze te reflecteren en nieuwe ideeën in te brengen. Zo is de Raad van Bestuur bij aanvang van het traject in september 2012 geïnformeerd over het doel van het strategische proces en de achtereenvolgens te zetten stappen. Daarna is zij middels een tussentijdse sessie betrokken bij de visie in wording en werd er eveneens ruimte geboden om te reflecteren. En tot slot is de Raad in december 2012 geïnformeerd over de strategische lijnen in wording. Na afloop van het interactieve traject heeft de (nieuwe) Raad van Bestuur in 2013 nog verschillende malen over het nieuwe ondernemingsplan gesproken en heeft zij deze uiteindelijk op 20 november 2013 vastgesteld.

Tijdens het strategische proces Stip aan de Horizon heeft EcoWerf zowel gebruik gemaakt van de binnen de eigen organisatie aanwezige expertise als ook van de kennis en kunde van belangrijke spelers in de afval- en materialensector. Deze laatst genoemden hebben hun kennis en kunde beschikbaar gesteld en met hen zijn vruchtbare discussies gevoerd over toekomstige ontwikkelingen in duurzaam materialenbeheer en de afvalsector. *Externen* zijn dus vooral betrokken om kennis in te brengen en minder vanwege draagvlakvorming.

Figuur 7.2 Betrokkenen bij het strategisch proces van EcoWerf

7.2.4 Inrichting strategische proces inclusief toekomstverkenning

Er was relatief weinig tijd voor het gehele ontwikkelproces van het concept ondernemingsplan, te weten een looptijd van circa zes maanden. Deze planning lag vast, gelet op het belang van tijdig een nieuw plan te hebben mede in relatie tot de timing van het accorderingsproces van de Raad van Bestuur (en de benodigde tijd voor de wisseling van de oude en nieuwe Raad van Bestuur).

Allereerst heeft de onderzoeker, een medewerker van het externe toekomstverkennde bureau samen met het kernteam de processtappen voor het gehele beleidsproces uitgestippeld en de rol van de toekomstverkenning daarin getypeerd.

De volgende stappen zijn daarna gezet:

Stap 1: Toekomstverkenning uitvoeren

Het doel van deze stap was om op systematische wijze toekomstige veranderingen die van belang konden zijn voor EcoWerf te verkennen. Deze veranderingen waren vervolgens leidend voor de vervolgstappen. Deze stap werd in het proces zelf 'omgevingsanalyse' genoemd aangezien deze term herkenbaarder was voor de mensen die participeerden in het interactieve traject.

Stap 2: Leren van de toekomstverkenning

Doel van de tweede stap was de toekomstverkenning te gebruiken om inzicht te krijgen in toekomstige uitdagingen voor EcoWerf, die beantwoord zouden worden in de te ontwikkelen visie.

Stap 3: Visievorming

Het doel van de derde stap was het op participatieve wijze ontwikkelen van een visie die een antwoord bood op geïdentificeerde strategische uitdagingen, daarbij uitgaande van een aantal nieuw te formuleren kernwaarden die EcoWerf als bedrijf wilde uitdragen. De hamvraag hierbij was: welk ideaalbeeld hebben we van EcoWerf anno 2030?

Stap 4: Strategievorming op basis van de visie

Doel van de vierde stap was om op basis van de visie concrete strategieën en activiteiten op de korte, middellange en lange termijn te ontwerpen.

Stap 5: Van strategievorming naar concrete acties

De strategische lijnen zijn uiteindelijk gebruikt om te komen tot korte en lange termijn activiteiten voor EcoWerf.

Stap 6: Ontwerpen en laten accorderen van het ondernemingsplan

De resultaten van de stappen tot dan toe leverden de bouwstenen op voor een nieuw ondernemingsplan van EcoWerf. De toekomstverkenning, de visietekst en de strategische lijnen, bijpassende plannen en activiteiten hebben uiteindelijk een prominente plek gekregen in het uiteindelijke ondernemingsplan. In deze laatste stap ging het niet alleen om het opleveren van een ondernemingsplan maar ook het accorderen van het plan door de nieuwe Raad van Bestuur.

Na de accordering van het ondernemingsplan volgde de uitvoering van het plan (voor een deel was de uitvoering van een aantal acties al aan de orde).

Evaluatie van het ondernemingsplan

In de periode augustus - november 2015 is op verzoek van het managementteam van EcoWerf de voortgang van het ondernemingsplan geëvalueerd. Tevens is stilgestaan bij de vraag in hoeverre de aannames over toekomstige ontwikkelingen die op EcoWerf zouden afkomen, zoals verondersteld in het ondernemingsplan, al waarneembaar waren in de realiteit.

7.2.5 Verwachtingen van de toekomstverkenning

Tijdens de eerste stap zijn de verwachtingen die de leden van het kernteam hadden van het strategisch traject Stip aan de Horizon gepeild via een vragenlijst. Zo is inzicht verkregen in wat een ieder van het strategische proces in het algemeen en de toekomstverkenning en visievorming in het bijzonder verwachtte. Ook werd duidelijk op welke strategische vragen het traject een antwoord zou moeten bieden om zo de relevantie van de oefening in het kader van de opmaak van het ondernemingsplan zo groot mogelijk te maken.

Uit het peilen van de verwachtingen aan het begin van de rit bleek al snel dat een aantal deelnemers nog geen goed beeld had van hoe het toekomstverkenning proces zou verlopen, welke resultaten het proces zou opleveren en welke rol zij in dit geheel zouden krijgen. Vandaar dat het belangrijk was om met het kernteam een kick off bijeenkomst (12 augustus 2012) te organiseren waarin de verwachtingen over en weer met elkaar gedeeld werden en een gezamenlijk begrip ontstond wat Stip aan de Horizon voor een type proces zou gaan worden en waartoe het zou gaan leiden. De onderzoeker en medewerkers van het externe bureau hebben tijdens deze kick off de leden van het kernteam wegwijs gemaakt in deze.

7.3 Waarom een toekomstverkenning?

Doel van de toekomstverkenning was vooral te ontdekken welke toekomstige veranderingen voor EcoWerf van betekenis zouden kunnen zijn en vervolgens na te denken over de vraag hoe op deze ontwikkelingen ingespeeld zou kunnen worden middels het ondernemingsplan.

7.4 Hoe de toekomstverkenning is uitgevoerd

7.4.1 Methodische keuzen inzake toekomstverkenning

Het kernteam besloot samen met de onderzoeker en het externe bureau om een kwalitatieve toekomstverkenning uit te voeren. Een reden om te kiezen voor een kwalitatieve toekomstverkenning was dat op deze manier uitdrukking gegeven kon worden aan meer verschillende type ontwikkelingen en meer extreme ontwikkelingsrichtingen, die niet altijd gekwantificeerd kunnen worden. Aangezien het doel was om vooral bewust te worden van toekomstige veranderingen leek een kwalitatieve verkenning toereikend.

Een scenarioanalyse was niet haalbaar in deze korte tijd omdat niemand binnen het kernteam ervaring met de scenarioanalyse methode had en de tijdsdruk groot was. Vandaar dat gekozen werd voor een meer trendmatige verkenning waarbij wel getracht is stil te staan bij de vraag hoe zeker men een bepaalde ontwikkelingsrichting van een trend inschatte.

Middels de trendmatige verkenning is getracht de volgende vragen te beantwoorden:

- Welke veranderingen kunnen er op EcoWerf afkomen tussen nu (2012) en 2030?
- Welke gevolgen kunnen deze ontwikkelingen hebben voor EcoWerf en het krachtenveld waarin zij opereert?
- Hoe (on)zeker zijn deze ontwikkelingen?

7.4.2 Procesverloop van de toekomstverkenning

Er was dus niet veel tijd beschikbaar voor de toekomstverkenning, vandaar dat vrij pragmatisch te werk is gegaan en via drie kanalen kennis is ingebracht ten behoeve van de toekomstverkenning:

- een toekomstverkennende workshop
- interviews met een aantal experts
- de kennisbasis van het externe bureau en de onderzoeker

De toekomstverkennende workshop was tevens de eerste workshop (september 2012) in het gehele traject en een eerste kennismaking met het participatieve traject Stip aan de Horizon. Bij de eerste workshop waren de volgende mensen aanwezig: leden van het kernteam, externe experts en partners van EcoWerf, die deskundig zijn op vlak van afval- en materialenbeheer en dus verschillende schakels in de materiaalketen dekten. Het kostte veel tijd en moeite om met name de externe experts, die geen expliciete band hadden met EcoWerf, te mobiliseren voor de workshop. De workshop is uiteindelijk bezocht door negen externen, met name partnerorganisaties en de leden van het kernteam. Ondanks verschillende uitnodigingen waren er weinig 'onafhankelijke' experts op vlak van externe ontwikkelingen die op EcoWerf kunnen afkomen, aanwezig. De workshop is begeleid door de onderzoeker en twee medewerkers van het externe bureau.

Tijdens de workshop is verkend welke ontwikkelingen op de productie-consumptieketen kunnen afkomen, wat mogelijkerwijs de gevolgen van deze kunnen zijn voor de werking van EcoWerf, hoe (on)zeker deze ontwikkelingen zijn en in hoeverre EcoWerf reeds (on)bewust inspeelde op deze ontwikkelingen. Aan de hand van een werkstructuur waarin een onderscheid werd gemaakt tussen zes typen veranderingen (demografische, economische, sociaal-culturele, technologische, ecologische en politiek-institutionele ontwikkelingen) zijn toekomstige ontwikkelingen verkend.

De deelnemers werden middels de toegepaste methoden en werkvormen aangemoedigd om verschillende tijdshorizonten van verandering in acht te nemen;

- ***sterke signalen*** van verandering die vandaag de dag reeds in de maatschappij zichtbaar zijn
- ***zwakke signalen*** van verandering, die vandaag de dag nog niet op brede schaal zichtbaar zijn in de maatschappij
- ***ontwikkelingen waarvan vandaag de dag nog geen signalen zichtbaar zijn*** in de maatschappij, maar waarvan wel denkbaar of voorstelbaar is dat ze zich op termijn zouden kunnen voordoen.

De deelnemers hadden relatief meer moeite met het duiden van ontwikkelingen die als zwakke signalen getypeerd konden worden, of waarvan nog geen voortekenen zichtbaar waren.

De stap van het in kaart brengen van de mate van impact en de mate van onzekerheid van ontwikkelingen verliep vervolgens moeizaam, in het bijzonder omdat aanwezigen weinig kennis hadden inzake de mate van onzekerheid en bandbreedtes van ontwikkelingen, inclusief

mogelijke ontwikkelingsrichtingen. Ook was het lastig voor de aanwezigen om voor sommige ontwikkelingen een inschatting te maken welke impact ze zouden kunnen hebben op de werking van EcoWerf. Aan het einde van de workshop werd nog een beroep gedaan op het creatief denkvermogen van de aanwezigen, te weten; het ontwerpen van een toekomstige advertentie van EcoWerf, ervan uitgaande dat ze succesvol op een aantal veranderingen zou weten in te spelen. Uit de resultaten van de oefening bleek dat de meeste aanwezigen het complex vonden om deze visionaire en tevens strategische oefening handen en voeten te geven. Wellicht was de tijd te kort om een goede toekomstgerichte voorstelling te maken van de mogelijke gevolgen van toekomstige veranderingen voor EcoWerf.

Figuur 7.3 Workshop Op toekomstverkenning (bron: Pantopicon)

Na de workshop heeft het externe bureau de resultaten uitgewerkt en deze vervolgens samen met het kernteam geanalyseerd. Het kernteam heeft de workshop op dat moment ook vanuit procesmatig oogpunt geëvalueerd. Duidelijk werd dat men de eerste workshop interessant vond maar tegelijkertijd erg zoekend was wat de functie en status van de uitkomsten waren. Ook waren enkele kernteamleden zoekend wat de methodische betekenis van de workshop was en hoe de methode zich zou verhouden tot de vervolgstappen van de toekomstverkenning. De onderzoeker en het kernteam hebben aan deze ongerustheid extra aandacht moeten besteden door nog een keer uit te leggen welke stappen gezet gingen worden, waarom en hoe, met name om leden van het kernteam weer vertrouwen te geven in het totaalproces.

Het inhoudelijke resultaat van de toekomstverkenning workshop was een brede verkenning van mogelijke toekomstige ontwikkelingen en gebeurtenissen die in de toekomst bepalend konden gaan zijn voor Ecowerf en een eerste verdieping van de belangrijkste ontwikkelingen in termen van hun gevolgen voor het krachtenveld waarin EcoWerf opereerde.

Na de bespreking van de resultaten van de workshop met het kernteam, was het algemene gevoel dat bepaalde expertise nog onvoldoende gedekt was in de toekomstverkenning. Daarom werd het overzicht van ontwikkelingen dat uit de omgevingsanalyse naar voren kwam in een vijftal interviews met externe experts (op vlak van nieuwe maakindustrie, trendwatching, materialen en kringlopen, klimaatverandering) nader onder de loep genomen en, waar nodig, verder aangescherpt. Teneinde het leereffect te versterken, zijn deze interviews niet alleen door medewerkers van het externe bureau uitgevoerd, maar zijn leden van het managementteam meegegaan naar de interviews. Verder heeft het externe bureau nog een aantal ontwikkelingen verder doorgrond en toegevoegd evenals enkele verrassende toekomstgerichte elementen om de toekomstverkenning meer inhoud te geven.

7.4.3 Kennisbronnen voor de toekomstverkenning

De toekomstverkenning is met name gevoed met de kennis van de mensen om tafel tijdens de workshop en de interviews. Er is kort gekeken naar bestaande literatuur teneinde deze nog verder te benutten om de toekomstverkenning te versterken. Een aantal inzichten is daardoor aan de analyse toegevoegd. Ook hebben de genoemde interviews extra inzichten voor de toekomstverkenning opgeleverd. Gelet op de beschikbare tijd was de toekomstverkenning vrij 'licht' wat betreft de inhoud en de onderbouwing. De toekomstverkenning was eerder een inspiratief document dat een aantal vragen oproept ter overdenking in het licht van de visievorming.

7.4.4 Toekomstverkenning als product

De toekomstverkenning kan gezien worden als een tussenproduct en niet zozeer als een volwaardig eindproduct. De toekomstverkenning betreft dus een kwalitatieve analyse van een aantal losse ontwikkelingen. Per ontwikkeling is een omschrijving gemaakt van wat de ontwikkeling behelst, hoe zeker deze is op een termijn van nu tot en met 2030, met welke andere belangrijke ontwikkelingen deze samenhangt en wat deze ontwikkelingen zouden kunnen betekenen voor afval- en materiaalbeheer in Vlaanderen.

De ontwikkelingen die in de toekomstverkenning een plek hebben gekregen zijn de volgende:

- Het veranderende economische krachtenveld; gaat vooral over de ontwikkeling van de nieuwe economie en economische conjunctuur die verandert en het materialendecreet dat gemeenten verplicht per 2013 de afvalkost volledig te berekenen
- De opkomende kringloopeconomie en het ontstaan van een gebruikerseconomie

- De veranderende consument en maatschappij; onder meer vergrijzing, verkleuring, nieuwe sociale scheidslijnen, verandering samenstelling en type huishoudens, verdere differentiatie van de consument, nieuwe woon/consumptiepatronen, toename organisatievermogen van de consument, toenemend belang van reputatiemanagement
- Veranderende vraag en aanbod van personeel (zie ook veranderende consument)
- Toenemend belang van kennis en informatie; dat er steeds meer data beschikbaar zijn over het gedrag van consumenten, materiaalstromen van of via andere spelers in de keten en de prestaties van het eigen bedrijf
- De transitie naar duurzame energie
- Technologische innovaties op vlak van materiaalbeheer en de bijvoerende logistieke dienstverlening (waaronder bijvoorbeeld track-and-trace-technologie en chipping, het ontwerpen van intelligente materialen en producten door nanotechnologie, biomimicry en genetische manipulatie)
- De ontwikkeling van de nieuwe maakindustrie, rollen van consument en producent worden diffuser, mede ingegeven door technologische veranderingen
- Veranderend institutioneel krachtenveld; meer invloed van Europa en focus op de transitie van afval- naar materiaalbeheer, veranderende verhoudingen tussen verschillende spelers in het materiaalbeheer, zoals gemeenten, provincies, gewesten, federaal, Europese Commissie maar ook bedrijven

Deze inzichten zijn in een achtergrondnotitie opgenomen, dat enkel bedoeld was voor het kernteam. De onderzoeker en haar collega's bij het externe toekomstverkennende bureau hebben daarbij de pen vastgehouden. Deze resultaten zijn vooral middels een aantal presentaties toegelicht. Tevens zijn ze in de vorm van werkmaterialen verwerkt voor met name de visieworkshop. Er is nagenoeg geen aandacht geschonken aan de verdere visualisatie van de toekomstige veranderingen, hetzij in de vorm van de veranderingen zelf, hetzij in de vorm van beelden op vlak van de gevolgen van veranderingen voor EcoWerf zelf.

7.5 Betekenis toekomstverkenning voor beleidsproces

7.5.1 Procesverloop leren van de toekomstverkenning

De vervolgstap na de toekomstverkenning was te leren van de toekomstverkenning en een aantal strategische lessen te trekken. Dit is gebeurd in een tweede workshop (in oktober 2012) waarin ook de aanzet tot de nieuwe visie van EcoWerf werd ontwikkeld. Voor deze workshop was een meer intern gerichte groep uitgenodigd, waarbij zowel het kernteam en voor het eerst, de projectleiders en diensthoofden van EcoWerf aanwezig waren. Deze projectleiders en diensthoofden waren overigens wel voorafgaand aan de workshop ingelicht over het Stip-traject middels een presentatie door het externe bureau (inclusief onderzoeker) en de leden van het kernteam. Tijdens de workshop is allereerst getracht te leren van de toekomstverkenning door de reeds in kaart gebrachte toekomstige ontwikkelingen eerst te doorgronden in termen van wat deze ontwikkelingen konden betekenen voor EcoWerf. Deze

oefening werd afgesloten met het typeren van de grote uitdagingen voor EcoWerf. Voorbeelden van strategische uitdagingen waren:

- Hoe kan EcoWerf in 2030 haar kennis vergroten, uitdragen en gebruiken in een wereld waarin data en informatie aan belang toenemen?

Andere uitdagingen waren bijvoorbeeld:

- Hoe kan EcoWerf een volwaardig speler en partner zijn in de kringlooeconomie en mensen daarin verder bewust maken?
- Hoe kan EcoWerf inspelen op de nieuwe maakindustrie en de toename van prosumptie?

7.5.2 Inzet van toekomstverkenning voor visievorming voor EcoWerf

Getracht is om tijdens diezelfde workshop de uitdagingen - ontleend aan de toekomstverkenning- als structurerend mechanisme voor de visievorming te gebruiken. Centraal stond de vraag waar EcoWerf op de lange termijn (2030) wilde staan in het licht van de toekomstige uitdagingen waarvoor zij zichzelf gesteld zag. Om deze visievormende stap te structureren is gewerkt met vier verschillende rollen van EcoWerf: de werkgever, de bedrijfsvoerder (meer intern gericht), de marktspeler (extern gericht) en de bedrijfsburger (om ook de maatschappelijke rol van een bedrijf een plek te geven in de discussie). De vraag die centraal stond was dus; hoe kan vanuit elke rol van EcoWerf in 2030 idealiter ingespeeld worden op de geformuleerde strategische uitdagingen? Door vanuit vier verschillende rollen te redeneren kreeg de visie meer structuur, dimensies en diepgang en werd de visie voorstelbaarder gemaakt. Het werken met vier rollen was bovendien ook herkenbaar voor de mensen aan tafel.

Figuur 7.4 Iconen voor de rollen in de visie (bron: Pantopicon)

In een afsluitende oefening hebben de deelnemers tenslotte de kernwaarden besproken die EcoWerf in haar nieuwe visie zou moeten opnemen (voorbeelden van kernwaarden waren, transparantie en respect). Op basis van een brede waaier aan reeds voorbedrukte waardenkaarten (met ruimte voor nieuw toe te voegen waarden) is getracht te komen tot een selectie van de belangrijkste kernwaarden. Deze oefening had weinig relatie met de

uitdagingen uit de toekomstverkenning. Opvallend was, gelet op de argumenten die naar voren werden gebracht in de discussie, dat mensen vooral vanuit de huidige situatie en het verleden redeneerden om te bepalen welke kernwaarden voor de organisatie in de toekomst belangrijk zouden zijn. Men ging dus niet uit van mogelijke toekomstige veranderingen die andere kernwaarden zouden benadrukken.

Uit het navolgende kernteam-overleg bleek dat mensen, de projectleiders en diensthoofden inbegrepen overwegend positief hadden gereageerd op de workshop. De groepsdynamica werd als aangenaam ervaren volgens de aanwezigen, het interactief samenwerken in een inspirerende setting werd goed ontvangen inclusief het samen nadenken over de toekomst van EcoWerf. Men was niet gewend op dit strategische niveau met elkaar in interactie te gaan. Vandaar dat deze uitnodiging met name door de projectleiders en diensthoofden werd gewaardeerd. Wel gaven enkele projectleiders en diensthoofden aan dat ze een behoorlijke inhoudelijke inhaalslag moesten maken aangezien ze zelf niet actief aan de toekomstverkenning hadden bijgedragen. Leden van het kernteam zelf gaven aan dat ze het procesbeeld weer helder voor ogen hadden na de tweede workshop (in tegenstelling tot de eerste workshop).

Het externe bureau heeft een eerste aanzet voor een visietekst geschreven op basis van de bouwstenen die de workshop had opgeleverd. Het kernteam heeft deze visietekst vervolgens bediscussieerd en aangescherpt. Het kernteam vond de kernwaardendiscussie tijdens de workshop en de aansluitende kernteamvergadering interessant en vond het waardevol deze verder te verdiepen in termen van wat mensen onder de waarden concreet verstonden en waarom zij juist deze zo belangrijk vonden. Daarom werd in overleg met het externe bureau en de onderzoeker besloten via een online bevraging de kernteamleden, de projectleiders en diensthoofden nog eens te laten reflecteren op de vergaarde set kernwaarden. Daarbij is gevraagd kwalitatief te duiden hoe EcoWerf op deze waarden op dat moment scoorde en welk ideaalbeeld (visie) men voor die kernwaarde in gedachte had.

De resultaten van de bevraging en de visie zijn tijdens de derde workshop (november 2012) teruggekoppeld naar de projectleiders, diensthoofden en de kernteamleden. Tijdens deze workshop hebben de deelnemers, het kernteam en de projectleiders de visie onderling verder bediscussieerd. Uit de discussie bleek dat sommige mensen moeite hadden met het abstractieniveau van de visie: niet alle uitspraken waren voorstelbaar, met name de uitspraken over EcoWerf anno 2030. Men kon zich geen voorstelling maken wat uitspraken zouden betekenen, waardoor ze als overambitieuze werden getypeerd. De indruk ontstond dat niet iedereen eenzelfde beeld van de visie had en ook niet iedereen de visie omarmde tijdens deze workshop. Opvallend was wel dat met name twee kernteamleden een lans ter plekke braken voor de meer ambitieuze elementen in de visie. Zij motiveerden waarom het nuttig of noodzakelijk was alternatieve of aanvullende functies en activiteiten voor EcoWerf op lange termijn voor te stellen in de visie.

Figuur 7.5 Visievorming workshop (bron: Pantopicon)

In diezelfde workshop van november 2012 is getracht om de visie concreter voorstelbaar te maken door deze te vertalen naar een toekomstig Business Model Canvas voor EcoWerf. Deze insteek had het kernteam in samenspraak met de onderzoeker en het externe bureau besproken, mede gelet op goede ervaringen van managementteamleden in het verleden met het werken met het Business Model Canvas van Osterwalder [99]. Tijdens de workshop hebben de leden van het kernteam en de projectleiders eerst nog eens kennisgemaakt met het Business Model Canvas (zie ook hoofdstuk 6 voor de opbouw van het canvas). Tijdens de eerste oefening werd de huidige werking en het huidige business model van EcoWerf in kaart gebracht. Toen bleek dat velen moeite hadden met het hanteren van deze structuur. Enerzijds had dit te maken met het jargon dat op het canvas werd gehanteerd, dat blijkbaar niet hetzelfde jargon was dat binnen EcoWerf werd gehanteerd. Ook het werken met zo'n integrale structuur was ongebruikelijk voor de meesten. En verder bleek ook dat de visies op de huidige werking en waardepropositie van EcoWerf onder de deelnemers uiteenliepen. Op voorhand had het kernteam, de onderzoeker en het externe bureau de inschatting gemaakt dat deze stap vrij snel kon worden gezet. Ter plekke, tijdens de workshop, bleek meer tijd en begeleiding dan voorzien nodig te zijn.

Nadat het huidige business model van EcoWerf in kaart was gebracht werd getracht, uitgaande van de ambities in de visie en de kernwaarden, verschillende mogelijke toekomstige bedrijfsmodellen van EcoWerf te ontwerpen. Centraal stond de vraag met welke bedrijfsmodellen, oftewel waardenproposities, EcoWerf in de toekomst invulling zou kunnen

geven aan de ambities uit de visie. De meeste mensen hadden moeite om geheel nieuwe modellen te ontwerpen die in het verlengde van de ambities uit de visie lagen. Dit vergde veel (integrale) kennis van de organisatie en een visionair denkvermogen wat toekomstige ontwikkelingen voor de werking van de organisatie zouden kunnen betekenen. Uit de groepsdynamica ter plekke bleek dat maar enkele mensen hiertoe in staat waren en het voortouw namen, onder meer de genoemde mensen van het kernteam. Sommige mensen haakten af en konden de discussies niet meer bijbenen. Dit had er deels mee te maken dat niet iedereen mee was met de toekomstvisie of zich een voorstelling kon maken van de visie en moeite had met het werken met het Business Model Canvas. Deze workshop had uiteindelijk dan ook - onbedoeld - een gevoelsmatig open einde.

Na afloop is met kernteamleden stilgestaan bij de inzet van het Business Model Canvas ter onderbouwing van de visie. Uit deze reflecties bleek dat deze oefening door het merendeel van het kernteam als een lastige oefening werd ervaren. Het invullen van het huidige Business Model Canvas van EcoWerf bleek geen eenvoudige opgave te zijn. Sommige kernteamleden betwijfelden of sommige vlakken van het Business Model Canvas wel eenduidig te benoemen en in te vullen zouden zijn. Andere kernteamleden vonden het juist wel een nuttig instrument dat ook bruikbaar zou kunnen zijn in een publieke context, juist vanwege het feit dat er expliciet ruimte is op het canvas om de maatschappelijke kosten en baten van een bepaald business model te duiden. Volgens een aantal kernteamleden was het eerder een kwestie van meer tijd nemen voor de oefening, de techniek zat nog niet de vingers. Volgens enkele geïnterviewden kon het model geestverruimend werken als men het model ook goed zou beheersen. Nu werd gevoelsmatig veel gevraagd op korte tijd. In diezelfde workshop werd bij aanvang ook de visie 'vastgesteld'. Dus wellicht waren te veel stappen gepland voor dezelfde workshop. Een andere factor in deze was volgens een van de kernteamleden wellicht dat de cultuur van EcoWerf een is van dat een ieder zich met zijn/haar eigen taken bezig houdt, zonder het grotere plaatje te overzien of er rekening mee te houden. Dit kan als een belemmerende factor zijn ervaren bij meer integratieve oefeningen zoals de toekomstverkenning, de visievorming en het ontwerpen van nieuwe business modellen.

Na afloop van de workshop hebben de onderzoeker, het externe bureau en het kernteam de visie nog éénmaal bediscussieerd en bekeken hoe de ideeën in het kader van de business model discussies op een of andere manier nog in de visietekst opgenomen konden worden. Er zijn ook nog enige elementen uit de kernwaardenbevraging en discussies tijdens de workshop in de visietekst verwerkt. Aangezien de strategievormingsstap snel volgde heeft het kernteam besloten de visietekst tijdelijk te 'bevriezen', en er verder mee te werken in de navolgende stap. Het kernteam heeft besloten niet meer verder te werken met het Business Model Canvas aangezien tijdens de workshop was gebleken dat mensen veel moeite hadden met het doorgronden van jargon en de werkwijze achter het canvas.

Figuur 7.6 Strategievorming workshop van EcoWerf (bron: Pantopicon)

7.5.3 Van visie- naar strategievorming

Het externe toekomstverkennde bureau, de onderzoeker en kernteam hebben vervolgens als opmaat naar de strategievorming getracht om de visietekst te vergelijken met de huidige werking van EcoWerf om vervolgens vast te stellen welke zogenoemde strategische paden nodig zouden zijn om de visie uiteindelijk te realiseren. De business model oefeningen van de laatste workshop waren hier ook bruikbaar voor. De volgende transformaties (van nu naar visiebeeld) hebben zij vervolgens vastgesteld als basis voor de te ontwikkelen strategische paden:

- van fysieke afvalinzamelaar naar materiaalbeheerder met intelligentere materiaal-infrastructuur
- van databezitter naar kenniscreator en kennismakelaar
- van traditionele naar een duurzamere energie- en waterverbruiker en energieproducent
- van een bedrijf met veel klanten naar een klantgericht bedrijf
- van een sociaal betrokken werkgever naar een aantrekkelijke en sociaal verantwoorde werkgever
- van toeschouwer naar maatschappelijk betrokken partner

Tijdens een vierde en laatste workshop (november 2012) is gestart met het in kaart brengen van de huidige werking van EcoWerf aangaande elk van de zes voorgestelde transformaties en dus strategische lijnen. De vraag die daarbij centraal stond, luidde: waar staat EcoWerf vandaag de dag (2012) aangaande de strategische transformaties die voor haar in het

verschiet liggen? Voor drie verschillende termijnen, namelijk de korte (2013-2015), middellange (2015-2018) en lange termijn (2018 en verder), zijn in die workshop ideeën voor nieuwe projecten en activiteiten geformuleerd. Er is met verschillende tijdshorizonten gewerkt om de deelnemers te stimuleren niet alleen op de korte termijn te redeneren en snel realiseerbare ideeën in te brengen, maar ook op de langere termijn te redeneren.

Het kernteam heeft na deze workshop getracht een integraal, logisch en haalbaar verhaal voor elke strategische lijn te ontwerpen, met acties voor de korte maar ook middellange en lange termijn, waarbij getracht is de inbreng van de projectleiders en diensthoofden zo veel mogelijk te behouden. Voor elke strategische lijn werd een trekker uit het kernteam aangewezen.

Na het uitstippelen van de strategische lijnen hebben de trekkers voor de aan hen toegekende strategische lijn acties verder uitgestippeld en deze middels meerdere bijeenkomsten met de andere leden van het kernteam bediscussieerd. Op aanraden van het lid van het kernteam, dat tevens lid was van de Raad van Bestuur, is besloten om een onderscheid te maken tussen *bindende* en *niet-bindende* acties voor de komende jaren. In het uiteindelijke ondernemingsplan zijn kortetermijnacties (tot 2015) concreter en ook bindender geformuleerd ten opzichte van de acties op de (middel)langere termijn (2015-2018) omdat een groot deel van de acties op de (middel)lange termijn nog niet concreet geformuleerd, begroot en bij de Raad van Bestuur afgetoetst konden worden. Afhankelijk van de (on)mogelijkheden die zich dan zouden aandienen en de vraagstukken en behoeften die dan opportuun zouden zijn, konden andere oplossingen aan de orde zijn. Het onderscheid tussen bindend en niet - bindend is ingegeven om te voorkomen dat bij aftoetsing de (vaak vernieuwende) acties op langere termijn weggeschraapt zouden worden. Uiteindelijk is er toch een aantal activiteiten geschrapt, onder meer vanwege schaarste aan budget en capaciteit (zie later). Het sluitstuk van het ondernemingsplan betrof de financiële gevolgen van de voorgestelde strategische lijnen.

Het definitieve ondernemingsplan erop naslaand blijkt dat EcoWerf meerdere bindende acties op korte termijn (2013 en 2014) heeft vastgelegd. Daarbij zijn ook de budgetten, timing en de personeelsbehoefte ingevuld. Het kernteam heeft deze acties zelf omschreven en gekozen op basis van de uitkomsten van het strategische proces. EcoWerf wilde de meerderheid van de kortetermijnacties uit het nieuwe ondernemingsplan op basis van de huidige personeelsbezetting uitvoeren. Daarbij gaf EcoWerf wel aan dat het opstarten van bepaalde toekomstige activiteiten waarschijnlijk de aanwerving van nieuwe personeelsleden met bepaalde expertise noodzakelijk maakte. Uit het ondernemingsplan bleek dat het kernteam zich bescheiden had opgesteld in termen van de inschatting van benodigde mankracht. Het aanvoelen was dat de vraag om extra personeel wellicht niet zou stroken met de verwachtingen van de Raad van Bestuur.

Nadat het ondernemingsplan gereed was, is het voorgelegd aan de nieuwe Raad van Bestuur. Tijdens het schrijven van het ondernemingsplan vonden de gemeentelijke verkiezingen plaats. Deze verkiezingen impliceerden een wisseling van de macht bij gemeenten. De Raad

van Bestuur van EcoWerf betreft een vertegenwoordiging van gemeentelijke besturen, en dus volgde de samenstelling van de Raad van Bestuur van EcoWerf de nieuwe samenstelling van de gemeentelijke besturen. Gelet op het feit dat de politieke samenstelling van besturen aanzienlijk was veranderd na deze verkiezingsuitslagen, kreeg de Raad van Bestuur van EcoWerf ook een nieuwe samenstelling (meer dan 50% nieuwe leden). Het ondernemingsplan van EcoWerf in wording was dus nieuw voor een groot deel van het nieuwe Bestuur. Er is in het stappenplan dan ook tijd ingebouwd om de nieuwe leden voldoende wegwijs te maken bij EcoWerf zelf en in het ondernemingsplan in wording. De nieuwe Raad van Bestuur heeft het ondernemingsplan uiteindelijk goedgekeurd.

7.5.4 Betekenis van toekomstverkenning voor strategisch proces

De toekomstverkenning is vrij sturend geweest in de visievorming van het strategische traject. De toekomstverkenning is één op één ingezet voor het verder invullen van de strategische visie voor EcoWerf. Daarbij zijn geen andere kennisbronnen expliciet gebruikt. De uitdagingen voor EcoWerf die uit de toekomstverkenning voortvloeiden zijn dus in de visie opgenomen en verder uitgewerkt in termen van hoe EcoWerf denkt in te spelen op deze veranderingen op langere termijn. De betekenis van de toekomstverkenning in de visie is herkenbaar en redelijk volledig gelet op de accenten die in het toekomstverkennde proces zijn gelegd.

De visie als zodanig leefde vooral bij de betrokkenen, evenals de uitwerking van die visie in strategische lijnen en acties. De toekomstverkenning zelf leek na afloop minder te leven bij betrokkenen na afloop van het strategische proces. In het verlengde hiervan bleek dat na afloop van het strategische traject, het ondernemingsplan actief werd gebruikt vanwege de korte en lange termijn acties die erin waren opgenomen. Wel kwam in de interviews naar voren dat het managementteam zich ambitieus had getoond met de tijdens het traject uitgetekende strategische lijnen. Later heeft zij enkele ambities en plannen voor de korte termijn moeten doorschuiven naar de middellange en lange termijn (vooral vanwege een capaciteitstekort). Op korte termijn waren er namelijk ook (nieuwe) acties in beeld gekomen die van overheidswege werden opgelegd. En bepaalde acties namen meer (loop)tijd in beslag dan van te voren ingeschat.

Uit de uitgevoerde interviews bleek ook dat men tijdens het formuleren van de visie en nieuwe strategieën het moeilijk vond om het heden los te laten en geopperde ideeën, activiteiten en strategieën niet meteen te beoordelen op hun (financiële) haalbaarheid. Verder had het managementteam het aanvoelen dat er geregeld voor gewaakt moest worden dat het managementteam en de organisatie zelf niet overbelast zouden raken door het ontplooien van al te veel nieuwe activiteiten (in het kader van de visie). De doorvertaling van de strategische lijnen naar concrete acties die in het ondernemingsplan opgenomen konden worden was wat dat betreft enigszins ontnuchterend voor enkele managementteamleden. Aanvankelijk waren veel nieuwe ideeën en initiatieven per strategische lijn geopperd, uiteindelijk kon daar maar een deel van bemand, gefinancierd en vervolgens uitgevoerd

worden. Een hieraan gerelateerde ervaren spanning, volgens sommige kernteamleden, was die tussen de gestelde ambities en de economische realiteit. Ten tijde van de interviews had men het gevoel dat het niet eenvoudig zou worden om een aantal nieuwe acties gefinancierd te krijgen en nieuw personeel aan te werven in tijden van economische tegenspoed en gemeentelijke bezuinigingen. Een kernteamlid zei hierover:

“Het nadeel is dat de menukeuze een beetje groter geworden is en ook de ervaren druk, vanuit de beperkingen rond personeel. Je kan nu wel kiezen: welke actie gaat gezien de beperkingen in financiële zin het grootste effect bereiken?”

Iemand anders gaf het volgende aan:

“Helaas stelt de lange termijn zich dikwijls uit in een bedrijf. Tijd en budget kunnen je soms parten spelen bij het consequent inpassen van de lange termijn in de dagelijkse gang van zaken.”

Al met al is er sprake van betekenis van de toekomstverkenning voor de visie die centraal staat in het ondernemingsplan aangezien de visie expliciet elementen uit de toekomstverkenning bevat. De visie zelf is weer als kadering voor de ontwikkeling van strategieën en acties gebruikt. In de strategieën komen nieuwe acties terug die zonder de toekomstverkenning niet vermeld zouden zijn (aldus de geïnterviewden).

7.6 Beleving van direct betrokkenen

7.6.1 Terugblik toekomstverkenning

Na afloop van het onderzochte strategische proces (circa een klein jaar na afloop) is onderzocht in hoeverre de toekomstverkenning en de toekomstgerichte manier van denken nog leefden binnen de organisatie. Deze stap is gezet aan de hand van interviews met de leden van het kernteam.

Uit de interviews blijkt dat mensen op verschillende wijzen in het traject stonden. De een had al bij de aanvang een heel helder beeld waartoe het traject zou dienen en welke aanpak op maat zou zijn. Een van de geïnterviewden merkte in die context op dat het Stip-traject in het teken stond van een zoektocht naar de meerwaarde die EcoWerf op langere termijn zou kunnen bieden. Andere geïnterviewden hadden meer moeite met een beeld te vormen waartoe het strategische proces zou leiden. Enkele leden van het kernteam zagen dan ook pas de samenhang van bouwstenen toen de toekomstverkenning omgezet werd in uitdagingen die vervolgens middels de visie en de strategische lijnen werden beantwoord.

“Het gevaar van de open blik aan het begin (van het traject) is dat je het risico loopt dat sommigen verdwalen in de alomvattendheid. (...) Pas toen we teruggingen naar de

visievorming en strategische lijnen kwam het project voor velen pas weer terug met de voetjes op de grond.”

Bovendien lag het tempo zeer hoog van het toekomstverkenning en visievormend traject. Het traject kende relatief gezien veel tijdsdruk en workshops vonden redelijk snel na elkaar plaats. Enkele kernteamleden hadden in het gehele traject één workshop gemist. Zij gaven aan dat het missen van zo'n workshop voelbaar is geweest. Voor hen betekende het missen van één workshop dat zij na een gemiste workshop een behoorlijke inhaalslag moesten plegen wat betreft het begrijpen van de tussentijdse resultaten. Het Stip-traject liep bovendien parallel aan de reguliere werkzaamheden van deelnemers binnen EcoWerf. De afwisseling van de strategische sessies en de dagelijkse werkpraktijk was voor sommige deelnemers best een contrast, wat mede afhankelijk is van de functie die zij dagelijks bij EcoWerf bekleedden. Een kernteamlid gaf het volgende hierover aan:

“Soms was het tijdens het traject contradictoir: zo abstract bezig zijn in de workshops en de volgende dag weer met punten en komma's.”

In het kader van het Stip-traject is eerst een trendmatige toekomstverkenning uitgevoerd. Een aantal kernteamleden gaf aan dat de waarde van deze stap schuilde in het feit dat je nadenkt over de ontwikkelingen die op je bedrijf afkomen en wat die voor je bedrijf kunnen betekenen. Deze stap heeft er bij meerdere kernteamleden toe geleid dat hun denken werd verbreed en verruimd en dat men integraal naar mogelijke toekomstige veranderingen gekeken heeft vanuit een breed kader (DESTEP). Een respondent gaf het volgende aan:

“Je moet met een aantal evoluties in de afvalbranche mee zijn. (...) Besturen willen momenteel vooral besparen, als je dan een aantal belangrijke ontwikkelingen niet in je achterhoofd hebt, loop je het gevaar in die discussies te veel mee te gaan en stil te komen staan of zelfs achteruit te gaan”.

In tegenstelling tot de andere stappen in het strategische proces werd de toekomstverkenning niet enkel vormgegeven door medewerkers van EcoWerf maar ook door externe experts en stakeholders. Kernteamleden gaven aan dat zij deze externe blik waardeerden omdat het resulteerde in een verdere verruiming van de eigen denkkaders door het belichten van andere perspectieven. Inhoudelijk gesproken had het kernteam wel verwacht dat er meer innovatieve inhoudelijke inzichten uit de workshop naar boven zouden komen, met name van de deelnemers van buiten EcoWerf.

Tevens gaf één geïnterviewde aan juist het maatwerk van de omgevingsanalyse te waarderen: *“Aanvankelijk heb je het gevoel dat zo'n analyse voor elk bedrijf in de branche hetzelfde oplevert, maar uiteindelijk blijkt dat niet zo te zijn, is er toch sprake van maatwerk voor EcoWerf.”*

Tijdens de evaluatie na afloop van de eerste toekomstverkenning workshop was het voor enkele kernteamleden niet helder waarheen het toekomstgericht denken hen zou leiden. Men had het gevoel te zweven zonder een duidelijk beeld te hebben waarin de opgedane inzichten zouden landen. Uit de interviews die ruim na afloop van het strategische proces afgenomen zijn kwam een ander beeld naar voren. De kernteamleden waardeerden dat de toekomstverkenning niet op zichzelf stond maar bruikbaar bleek in de volgende stappen van het proces. Zo zijn aan de hand van de toekomstverkenning strategische uitdagingen voor EcoWerf geïdentificeerd die leidend zijn geweest bij het opstellen van de visie en later bij het inrichten van de strategische lijnen. Concluderend kan gesteld worden dat de toekomstverkenning achteraf ervaren is als een succesvolle stap in het Stip-traject omdat het iets nieuws was voor de organisatie en ook handvaten bood om de visie op het huidige eigen bestaan en de toekomst te herformuleren en aan te scherpen. Het inzicht dat de toekomstverkenning waardevol was, is echter pas ten volle doorgedrongen bij alle kernteamleden na afloop van het hele strategische proces toen men het gehele proces kon overzien.

Een aandachtspunt dat enkele kernteamleden naar voren brachten was de externe en onafhankelijke begeleiding van het traject en dus ook van de toekomstverkenning. Vanwege het vernieuwende karakter van de oefening, de bij EcoWerf ontbrekende expertise op vlak van toekomstverkenning en visievorming en de tijdsdruk was het goed dat een externe organisatie de vaart in het proces hield en daarin ook de nodige tijd kon investeren. Wat de rol van de externe begeleiding betrof, bleek dat deze gewaardeerd is door alle leden van het kernteam. Meerdere leden van het kernteam hebben aangegeven dat men de werkvormen en de begeleiding maar ook de inhoudelijke inspiratie die door het externe toekomstverkenning bureau (inclusief onderzoeker) werd ingebracht, als positief hadden ervaren.

7.6.2 Ervaren meerwaarde van de inzet van de toekomstverkenning

De toekomstverkenning is vooral gewaardeerd vanwege het introduceren van een andere manier van denken via de inzet van toekomstverkenning methoden en technieken. Het ging om een manier van denken die meer gericht was op wat er zich afspeelde in de omgeving waarin men opereerde, waarbij 'van buiten naar binnen' redeneren belangrijk was. Men had als het ware een antenne-functie ontwikkeld voor toekomstige veranderingen. Een kernteamlid zei hierover:

“Indirect hebben we een antenne-functie ontwikkeld voor toekomstinformatie, de gevolgen en mogelijkheden die het kan bieden. Je leest nu andere dingen dan je voorheen zou doen.”

Inhoudelijk gezien vond men het ondernemingsplan uiteindelijk meer gericht op de toekomst, op langetermijnveranderingen. Het plan ging verder dan de alledaagse praktijk in de zin dat nieuwe invalshoeken en activiteiten aan de orde kwamen en het plan integraler van karakter was. Een aantal kernteamleden gaf expliciet aan dat zonder de toekomstgerichte en participatieve aanpak een aantal acties nu niet op de agenda zou staan of pas later op de agenda zou zijn gekomen.

Uit de interviews blijkt overigens dat mensen meerdere facetten van het gehele beleidsproces waardeerden en daar meerwaarde voor de eigen organisatie in hebben gezien. Niet alleen de toekomstverkenning heeft men als waardevol ervaren maar ook het ontwerpen van een langetermijnvisie voor de organisatie en het doorvertalen van die visie naar strategische lijnen met acties op korte en lange termijn.

Naast deze methodische en inhoudelijke argumenten komt in de interviews ook naar voren dat de kernteamleden het participatief proces op zichzelf als waardevol bestempelden, los van het toekomstverkenkend karakter ervan. Verschillende motieven werden hiervoor aangereikt: het wederzijds leren van elkaar, afdeling-overstijgend werken, de kennisintegratie die tot een beter onderbouwd plan heeft geleid, meer begrip voor elkaar, versterkt eigenaarschap voor de uiteindelijke visie en hieruit afgeleide strategieën en een toegenomen bekendheid met het strategische proces en de resultaten ervan. In het verlengde hiervan gaf een kernteamlid het volgende aan:

“Er is meer draagvlak en eensgezindheid, mede doordat men (de medewerkers van EcoWerf) gezien heeft dat er serieus werk gemaakt wordt van participatie.”

Vooraf het betrekken van de projectleiders en diensthoofden van EcoWerf in het strategische proces vanaf de visievorming hebben de kernteamleden als een groot pluspunt ervaren.

7.7 Betekenis van de toekomstverkenning voor de organisatie

Wat de betekenis van het toekomstdenken voor de betrokkenen van het strategische proces betreft, getuigden de geïnterviewden ervan dat er na het Stip-proces af en toe wel gerefereerd werd aan het langetermijndenken (los van het proces zelf). Men gaf ook aan dat de toekomstverkenning betrokkenen aan het denken had gezet en nieuwe inzichten had opgeleverd. Echter er was geen sprake van een *collectieve structurele* en *expliciete* toepassing, eerder een *ad hoc*, *individuele* en *impliciete* toepassing. Uit de interviews bleek dat na zo'n intensief proces het risico bestaat om de waan van alle dag leidend te laten zijn, en het leereffect, onder meer ten aanzien van het langetermijndenken maar ook het in samenhang leren denken, verloren te laten gaan.

Een vorm van betekenisgeving is ook dat men ruim twee jaar na accorderen van het ondernemingsplan het plan (en de onderliggende aannames inzake toekomstige veranderingen) heeft geëvalueerd. Deze stap is eveneens met ondersteuning van de onderzoeker en het externe bureau vormgegeven. Ook voor deze stap gold dat men deze zo neutraal en transparant mogelijk wilde zetten. In concreto zijn de centraal gestelde ontwikkelingen van de toekomstverkenning één voor één geanalyseerd aan de hand van de volgende vragen:

- zijn deze ontwikkelingen sterker of minder sterk zichtbaar vandaag de dag?

- wat merken we bij EcoWerf zelf van deze ontwikkeling?
- anticiperen we voldoende?
- zijn er nieuwe ontwikkelingen die we vanaf nu moeten gaan monitoren?

Naast de evaluatie van de toekomstverkenning stond ook de evaluatie van de strategieën en acties centraal. Gelet op de goede ervaringen met de participatieve manier van werken ten tijde van de ontwikkeling van het ondernemingsplan, is ook voor deze evaluatie een participatief traject uitgestippeld. Het kernteam, de diensthoofden en projectleiders zijn actief betrokken geweest in twee gezamenlijke bijeenkomsten. De inzichten uit de evaluatie zijn teruggekoppeld naar de Raad van Bestuur.

De ambitie tegen het einde van het ontwikkeltraject van het ondernemingsplan was ook dat, in het bijzonder de visie, zou gaan doorwerken in de dagelijkse activiteiten van alle medewerkers van EcoWerf. Overigens hier was in het kader van het beleidsproces door de onderzoeker en het externe bureau geen aandacht aan besteed in termen van advisering in deze (in concreto, dit was geen onderdeel van de opdracht). De volgende uitspraak illustreert die gevoelde noodzaak: *“de visie moet je altijd naar boven toveren als er vragen komen, je moet refereren aan de visie, dat geeft focus.”* Daarbij vond men het belangrijk dat niet alleen leden van het managementteam de visie uitdroegen maar ook de andere diensthoofden en projectleiders die betrokken waren geweest bij bepaalde fasen van het strategische traject. Na afloop van het traject hadden de projectleiders en diensthoofden hun eigen teams geïnformeerd maar dat was ten tijde van de interviews (nog) niet op gecoördineerde wijze gebeurd. Ook was er tijdens de nieuwjaarsreceptie begin 2013 aandacht besteed aan de communicatie van de nieuwe visie. Bovendien zou het niet bij communiceren moeten blijven, aldus de leden van het kernteam. Voor hen was het belangrijk dat er uiteindelijk ook een gedragsverandering bij medewerkers zou gaan optreden. Om gedragsverandering te bewerkstelligen zouden mensen goed doordrongen moeten worden van de visie en achterliggende waarden. Tot dan toe was het kernteam er volgens hen niet in geslaagd om de groep medewerkers gedragsmatig mee te krijgen in de abstracte visie.

Verder is het opvallend dat vooral de participatieve werkwijze achter het strategische proces expliciet nazinderde bij de betrokkenen ten tijde van de interviews (los dus van het langetermijndenken). Dit was volgens de geïnterviewden op de volgende wijzen zichtbaar:

- eigenaarschap dat de verschillende leden van het managementteam tijdens het traject genomen hadden ten aanzien van verschillende strategische lijnen, was blijven bestaan. Managementteamleden waren tijdens het proces (tijdelijk) trekker van een strategische lijn. Na afloop van het Stip-proces bestond dit trekkerschap nog en werden ook acties uit de lijnen toegekend aan de trekkers van de strategische lijnen.
- als team trok het managementteam samen op richting de Raad van Bestuur. In dit team was een sterker gevoel ontstaan er samen voor te willen gaan (in plaats van ieder zijn/haar eigen portefeuille).
- In plaats van tweewekelijks kwam het managementteam in het vervolg wekelijks bij elkaar en stonden de acties van het ondernemingsplan geregeld op de agenda.

Bovendien heeft het Stip-traject, volgens de geïnterviewden, bijgedragen aan de teambuilding onder de mensen die deelgenomen hebben. Het managementteam heeft heel duidelijk te kennen gegeven ten tijde van de evaluatie in 2015 deze wederom participatief vorm te geven, met dezelfde betrokkenen als het Stip-traject van destijds (maar wel met de leden van de nieuwe Raad van Bestuur). Ook hieruit blijkt dat het kernteam de waarde van de participatieve insteek onderstreepte.

In de interviews kwamen ook signalen van betekenisgeving naar voren die vooral op communicatief vlak plaatsvonden. In de onderlinge communicatie in het managementteam en met de projectleiders werd volgens de geïnterviewden regelmatig gerefereerd aan het Stip-traject en haar uitkomsten. Opmerkingen als *“is dat wel toekomstbestendig?”* of *“in Stip hebben we gezegd dat...”* zijn hier voorbeelden van. Die sfeer van open en ‘Stip gerelateerde’ communicatie komt ook naar voren in de volgende citaten uit de interviews:

“Op informele momenten wordt er op een goed niveau gediscussieerd vanuit het idee dat we samen werken aan hetzelfde EcoWerk.”

“Je mag over elkaars winkel praten en suggesties doen.”

“Dat klimaat van ongedwongen met elkaar discussiëren en zaken op een open manier in vraag durven te stellen werkt nog altijd.”

Meerdere kernteamleden hebben tijdens de interviews aangegeven dat het nuttig zou zijn een visie- en strategievorming om de zes jaar, bij de opmaak van een nieuw ondernemingsplan, uit te voeren. Verder vond men het zaak het ondernemingsplan op te volgen en geregeld te evalueren of de uitvoering op koers zou liggen en zou stroken met de kernwaarden en ambities van de organisatie. Ook ontwikkelingen in de brede maatschappelijke omgeving van EcoWerk dienden volgens enkele kernteamleden opgevolgd te worden, evenals meer sectorspecifieke ontwikkelingen. Het was volgens enkele kernteamleden zaak om continu na te gaan of de veronderstellingen over de toekomstige omgevingsdynamiek overeen zouden komen met wat er daadwerkelijk in de omgeving van EcoWerk gebeurde. In het verlengde hiervan, opperde een kernteamlid het idee om na een paar jaar een tussentijdse evaluatie met de Raad van Bestuur op de agenda te zetten om te bekijken waar EcoWerk op dat moment zou staan en wat er intussen veranderd was in de omgeving.

7.8 Factoren van invloed

In voorliggende gevalstudie komt naar voren dat de toekomstverkenning van betekenis is geweest in het strategische proces om te komen tot een toekomstgericht ondernemingsplan. Uit deze gevalstudie komen de volgende factoren naar voren die van invloed zijn geweest op de relatie tussen de toekomstverkenning en het onderzochte proces.

De actieve en regelmatige *betrokkenheid van de Raad van Bestuur* is een belangrijke factor geweest voor het vergroten van de betekenis van de toekomstverkenning voor het strategische proces. De leden omarmden de toekomstgerichte manier van denken die ten grondslag lag aan het ondernemingsplan. Deze manier van werken was nieuw. De Raad van Bestuur was een belangrijk orgaan in de ontwikkeling en het accorderen van het ondernemingsplan. De voormalige Raad was actief betrokken geweest bij de ontwikkeling van de verschillende onderleggers van het ondernemingsplan. Zij was op meerdere momenten tijdens het traject op interactieve wijze op de hoogte gebracht van de tussentijdse resultaten. De kernteamleden hadden de indruk dat de raadsleden de oefeningen gewaardeerd hebben en dat ze positief tegenover het proces en de tussentijdse producten stonden. De oude raad heeft het ondernemingsplan overgedragen aan de nieuwe raad. In de nieuwe raad waren slechts enkele raadsleden blijven zitten. Nieuwe raadsleden hebben dus in korte tijd de werking van EcoWerf en het ondernemingsplan moeten leren kennen. EcoWerf heeft hiertoe diverse inspanningen geleverd (zoals infosessies en rondleidingen). Enkele kernteamleden hebben aangehaald dat er een belangrijke rol was weggelegd voor die raadsleden die waren blijven zitten in de Raad van Bestuur, vanwege hun historisch geheugen van de sector en EcoWerf en hun betrokkenheid bij de totstandkoming van het ondernemingsplan in het strategische proces. Zij vervulden, als het ware een ambassadeursrol voor het nieuwe ondernemingsplan. Zij hadden een belangrijke rol in het overtuigen van nieuwe raadsleden. Daar waren met name argumenten inzake de relatie economische realiteit en de ambitie om te vernieuwen nodig.

Het *co-creëren van de toekomstverkenning* en vervolgens ook de visie en de strategieën was ook een belangrijke factor voor het versterken van de relatie tussen toekomstverkenning en het beleidsproces. In één 'flow' werd het toekomstgerichte denken eigen gemaakt, een trendanalyse werd samen voorbereid en vervolgens werden de gezamenlijk ontleende inzichten verwerkt in het ondernemingsplan. De nauwe en continue betrokkenheid van de kernteamleden zelf bij de co-creatie van de toekomstverkenning en het strategisch proces heeft de verwevenheid tussen de toekomstverkenning en het strategisch proces versterkt. De managementteamleden en de projectleider van EcoWerf hadden intensief de procesmatige en inhoudelijke voortgang opgevolgd. Op die manier groeide bij hen het eigenaarschap van het traject, de gevolgde werkwijze en het resultaat ervan. Ook de rol van het (Raad van) bestuurslid (en tevens lid van het directiecomité) in het kernteam is een belangrijke factor in deze geweest. Dit bestuurslid heeft als linking pin tussen het strategische proces en de personen die beslissen gefungeerd. Daarbij gold ook dat het niet alleen om de rol maar ook

om het uiteindelijke karakter van zo'n persoon ging; de communicatievaardigheden, netwerkvaardigheden, geloofwaardigheid en overtuigingskracht van één persoon, maar ook het leiderschap zijn relevant in deze geweest.

Ook het *verwachtingenmanagement* met name richting kernteam is een belangrijke factor van betekenis geweest. Voorafgaand aan het proces zijn alle kernteamleden individueel bevraagd om te polsen welke verwachtingen zij hadden van het strategische traject. Deze verwachtingen zijn direct na de bevraging met elkaar gedeeld en het externe bureau heeft deze verwachtingen verduidelijkt en aangeven wat men wel en niet van het traject zou kunnen verwachten. Vervolgens zijn er na elke workshop kernteambijeenkomsten gepland om de inhoud, het proces en de verwachtingen te bespreken en te managen.

Een andere factor betrof het feit dat er *niet direct vanaf het begin* van het traject nagedacht werd over de *haalbaarheid* (met name de financiële) van de visie en strategieën, maar dat dit pas bij het formuleren van de strategische lijnen met bijbehorende activiteiten gebeurde. Was dit wel eerder in het strategische proces gebeurd, dan had dit het vernieuwende karakter van de visie en de strategische lijnen zelf onder druk gezet. Dit had er ook toe kunnen leiden dat niet alle uitdagingen uit de toekomstverkenning in de visie uiteindelijk terecht waren gekomen, en de visie zelf dus ook minder ambitieus was geweest. Daarop aansluitend is het initiatief om te werken met verschillende tijdshorizonten in het plan en daaraan gekoppeld bindende en niet - bindende acties een belangrijke factor van betekenis geweest. Op deze manier werd gewaarborgd dat lange termijn, veelal meer innovatieve, acties niet verloren gingen in het strategische proces en een plek kregen in het ondernemingsplan.

Daaraan gerelateerd is het *ondernemingsplan* zelf als landingsbasis voor de inzichten uit de toekomstverkenning een factor van betekenis geweest. Door de inzichten uit de toekomstverkenning in een gekend strategisch product te laten landen was er meer garantie dat de inzichten voort zouden leven. Het ondernemingsplan werd geregeld als kompas gebruikt, het was een gekende structuur om mee te werken. Bovendien werd het ondernemingsplan halverwege de uitvoering geëvalueerd, inclusief de aannames achter de toekomstverkenning.

Een andere factor was het *vertrouwen* dat het kernteam aan de externe partij en de onderzoeker heeft geschonken. Procesmatig en methodisch hebben zij het proces 'gefaciliteerd', waarbij het kernteam niet altijd de te zetten stappen kon doorgronden. Men had het vertrouwen dat de onderzoeker en het bureau het totaalproces overzagen en hebben het externe bureau daarin ook vrij gelaten.

Ook in deze gevalstudie is de factor *tijd* een noemenswaardige factor. Het strategisch proces was een intensief proces in termen van looptijd gecombineerd met de gezette inhoudelijke stappen en de stappen voor draagvlakvorming die daarbij georganiseerd waren. Een langere looptijd was overigens geen optie geweest: de ontwikkeling van een ondernemingsplan als

deze heeft van te voren vastgelegde deadlines, onder meer wat betreft accorderingsmomenten. In de genoemde periode was een abstracte visie, geïnspireerd door mogelijke langetermijnveranderingen doorvertaald naar het niveau van korte en lange termijn en bindende en niet-bindende acties, die bovendien van een capaciteitsplanning en budgettering waren voorzien. Tegelijkertijd bleek uit de gesprekken met de kernteamleden in het traject en eigen observaties dat er nagenoeg geen rust en ruimte was voor bezinning en iteratieslagen. Het hoge tempo van het proces vertaalde zich ook in het feit dat sommige kernteamleden de grip op het proces verloren met name tijdens de eerste stappen (omgevingsanalyse en visievorming). Ter illustratie, tijdens het moment van de visievorming doorgronden sommige mensen de stap zelf en/of de meerwaarde ervan niet, pas later in het traject doorgronden dezelfde mensen dat wel.

7.9 Tot slot

Uit deze gevalstudie komen de volgende aandachtspunten naar voren, wat betreft de toepassing van de methode toekomstverkenning in een lokale strategische context.

Gelet op de tijdsdruk en de kennis van de direct betrokkenen was het niet eenvoudig om onzekerheden en de mate van impact van losse ontwikkelingen op een tijdsspanne van 15 jaar in kaart te brengen. Deze stap heeft te weinig aandacht gehad waardoor de in beschouwing genomen trends uiteindelijk als vrij zekere evoluties zijn verondersteld. In het uiteindelijke ondernemingsplan wordt deze bedenking expliciet gemaakt en een slag om de arm gehouden wat betreft de volledigheid van de trendmatige verkenning. De vraag is wel of deze perceptie ook leeft bij de 'gebruikers' van het ondernemingsplan die niet betrokken zijn geweest bij het Stip-proces.

Deze gevalstudie benadrukt het belang van de *participatieve* insteek van de toekomstverkenning. Het was belangrijk dat de strategische medewerkers van EcoWerf deze toekomstverkennende exercitie aan den lijve ondervonden. De oefening was voor hen complex en nieuw, des te wenselijker was het deze van 'binnenuit' te beleven en te begrijpen wat de achterliggende methode en inhoudelijke discussies waren. Tegelijkertijd stond de participatieve insteek op gespannen voet met de *inhoudelijke* vernieuwing van de analyse. Voor een deel hebben het externe bureau en de onderzoeker dit opgevangen door zelf een aantal minder voor de hand liggende tendenzen expliciet in te brengen. Ook stond de participatieve insteek met niet-deskundigen op vlak van toekomstverkenning op gespannen voet met de kwaliteit van de onderbouwing van de toekomstverkenning. Het ging dan onder meer over de verdere onderbouwing van de in kaart gebrachte tendenzen en de mogelijke impact van deze ontwikkelingen op de organisatie.

Uit deze gevalstudie blijkt dat elke organisatie een eigen cultuur, maar ook gelaagdheid in de organisatie kent, wat vraagt om een proces en methodische aanpak op maat in geval van het leren van de toekomstverkenning. Onder meer is gebleken dat de toepassing van een

bedrijfsmatige insteek, zoals een Business Model Canvas, in een (semi)overheidscultuur tijd kost. De toepassing is niet helemaal verlopen zoals men zich dat van te voren had voorgesteld. Mensen waren niet gewend in dergelijke structuren te denken. Zo'n canvas is een structuur die met name in de bedrijfsmatige sfeer wordt toegepast en minder in de overheidscontext. Achteraf beschouwd was de inzet van dit instrument niet helemaal op maat voor de gebruikelijke cultuur en werkwijze binnen EcoWerf.

Uit het proces zelf, maar ook de interviews, blijkt dat men de toekomstverkenning zelf niet als een op zichzelf staand instrument beschouwde dat meerdere functies dan enkel het voeren van een visie kon vervullen. Op zich kan de uitgevoerde toekomstverkenning ook in andere planprocessen andere functies vervullen. De koppeling met de visievorming was vooral bijgebleven. Het is ook mogelijk dat er naast het ontwerpen van een ondernemingsplan, weinig strategische activiteiten plaatsvonden binnen EcoWerf die vroegen om toekomstgerelateerde informatie. Wel was het interessant dat het managementteam zelf, in 2015, het initiatief had genomen om een tussentijdse evaluatie op te zetten waarin ook de toekomstverkenning een plek zou krijgen.

Het proces van de ontwikkeling van het ondernemingsplan overlopende, kan geconcludeerd worden dat de stappen over het algemeen rationeel, inhoudsgedreven en transparant zijn gezet. Plannen en projecten die al op de agenda stonden voorafgaand aan dit proces, zijn meegewogen bij het verder invullen van het ondernemingsplan. Het ondernemingsplan, inclusief de onderleggers zoals de toekomstverkenning en de visie, zijn meerdere malen aan de Raad van Bestuur voorgelegd. Deze discussies getuigen eveneens van transparantie en een rationeel discours. Deze terugkoppelingen werden bovendien door de onderzoeker en collega's van het externe bureau verzorgd teneinde neutraliteit af te stralen. Het interessante aan het strategische traject is dat deze meer rationele insteek behouden is gebleven tot en met de besluitvorming door de Raad van Bestuur.

De doorlopen stappen van het onderzoek staan in onderstaand figuur samengevat weergegeven. Deze gevalstudie kent een relatief grote doorlooptijd van 2012 tot en met 2016. Het interessante aan deze gevalstudie is dat er niet alleen een nameting heeft plaatsgevonden, maar ook nog een extra interventie nadien in het kader van het Stip-proces.

Figuur 7.7 Samenvatting stappen onderzoek gevalstudie EcoWerf

Hoofdstuk 8 Vergelijking gevalstudies

Hoofdstuk 8 Vergelijking gevalstudies

8.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken op basis van een vergelijkende analyse van de vier gevalstudies. In hoofdstuk 2 werd reeds geconcludeerd dat er weinig inzicht bestaat in de wijze waarop toekomstverkenningen in de lokale beleidspraktijk worden ingezet en welke waarde deze verkenningen hebben voor strategische beleidsprocessen. Doelstelling van voorliggend onderzoek is dan ook op basis van de vergelijking van de gevalstudies een beter begrip te krijgen waarom toekomstverkenningen in beleidsprocessen van lokale (semi) overheden worden ingezet, hoe dit gebeurt, welke resultaten daarmee worden geboekt, hoe de inzet van toekomstverkenning door direct betrokken wordt ervaren en welke methodologische uitdagingen daarbij aan de orde zijn. Op basis van de uitkomsten van de vier gevalstudies kan ook geconcludeerd worden welke factoren van invloed zijn op de relatie toekomstverkenningen en lokaal beleid. De centrale onderzoeksvragen vormen de rode draad van voorliggend hoofdstuk. Alvorens op de onderzoeksvragen in te gaan zal eerst stilgestaan worden bij de vergelijking van de gevalstudies op hoofdlijnen.

8.2 Vergelijking gevalstudies op hoofdlijnen

De gevalstudies hebben gemeen dat ze strategische beleidsprocessen op lokaal (semi) beleidsniveau belichten. In al deze processen zijn toekomstverkenningen ingezet. Verder geldt voor al deze gevalstudies dat de organisaties die het initiatief namen om een toekomstverkenning in te zetten weinig tot geen ervaring hadden met kwalitatieve toekomstverkenning, in het bijzonder met scenarioanalyse. Vandaar dat betrokken organisaties een extern bureau hadden ingehuurd, dat gespecialiseerd was in toekomstverkenningen.

In al deze gevalstudies (in het geval van Den Haag gaat het hier over het onderzochte IpSO-beleidstraject) werd toegewerkt naar concrete beleidsmatige (tussen)producten waarvoor de toekomstverkenningen als inhoudelijke onderbouwingen werden ingezet. Deze producten konden een beleidsplan, ondernemingsplan of een beleidsprogramma zijn dat een langetermijndoorkijk bood als kadering voor de ontwikkeling van strategieën. Voor al deze strategische processen geldt dat het terugkerende beleidsprocessen in de tijd betreffen die zich om de vier tot vijf jaar herhalen. Het vernieuwende aan deze processen voor de direct betrokkenen binnen de onderzochte organisaties was dat toekomstverkenkende methoden en kennisbronnen in combinatie met interactieve processen, gericht op kennisco-creatie werden ingezet om tot de beoogde resultaten te komen.

De gemeente Den Haag week enigszins af in vergelijking met de andere drie gevalstudies wat betreft het totale procesontwerp van de gevalstudie. Daar waar in het kader van de andere gevalstudies relatief snel gestart werd met de uitvoering van de toekomstverkenning ten behoeve van een beleidsproces, was men bij gemeente Den Haag eerst aan de slag gegaan met een trainingstraject inzake toekomstverkenning. In dit traject werd de scenariomethodiek eigen gemaakt en werden oefenscenario's ontwikkeld. Dit alles gebeurde onder de begeleiding van hetzelfde externe bureau als in de andere gevalstudies. Echter de inzet van de methode scenarioanalyse en de oefenscenario's in een concreet beleidsproces volgde *na* dit leertraject zonder begeleiding van het externe bureau.

gevalstudies	doel strategisch proces	betrokkenen strategisch (beleids)proces	opdrachtgeverschap strategisch proces
HVC	ontwerpen van een gedragen toekomstgericht business plan voor een business unit binnen de organisatie	managementteamleden, directeur business unit en werknemers op strategische posities binnen de organisatie en bij partnerorganisaties	directeur van de business unit
EcoWerf	ontwerpen van een toekomstgericht en gedragen ondernemingsplan voor de gehele organisatie	directeur, managementteam en enkele leden van het directiecomité, diensthoofden en projectleiders Raad van Bestuur	voormalige Raad van Bestuur
Overschie	traject 1: ontwerpen van een beleidsplan voor de gehele deelgemeente, dat integraal en toekomstgericht van opzet is	traject 1: toekomstverkenning is ambtelijk tot stand gekomen en in samenwerking met partnerorganisaties. Nieuw bestuur vooral betrokken bij het leren van de scenario's, het opstellen van de visie en de uitwerking van het plan	traject 1: initiatief van het beleidsprogramma van nieuwe bestuur, toekomstverkenning op initiatief van het oude bestuur
	traject 2: ontwerpen van een gebiedsvisie voor de deelgemeente	traject 2: gebiedsvisie ambtelijk en met stakeholders tot stand gekomen. De update van de toekomstverkenning vond plaats met externen en experts, en ambtenaren van de deelgemeente	traject 2: initiatief van het voormalige bestuur, gebiedsvisie werd aangeboden aan het nieuwe bestuur

gevalstudies	doel strategisch proces	betrokkenen strategisch (beleids)proces	opdrachtgeverschap strategisch proces
Den Haag	een leertraject op vlak van scenarioanalyse en aansluitend een beleidstraject van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling	leertraject: 20 ambtenaren van Dienst Stedelijke Ontwikkeling IpSO-traject betrof een interactief beleidsproces met uiteenlopende belanghebbenden	opdrachtgever van het leertraject was de directrice van de Directie Beleid. IpSO-traject: verantwoordelijk portefeuillehouder/ bestuurder

Tabel 8.1 Vergelijking kenmerken strategische processen van gevalstudies

Gelet op de weinige ervaring met toekomstverkenning in de onderzochte gevalstudies is er in alle studies sprake van een leerproces in de organisaties. In dit leerproces speelden vragen als: hoe kun je de toekomst verkennen, wat kun je met de opgedane inzichten en welke meerwaarde heeft de inzet van een toekomstverkenning? Door geregeld stil te staan bij deze vragen was er in alle gevalstudies sprake van een continu leerproces van direct betrokkenen, mede ter onderbouwing van voorliggend handelingsonderzoek.

In de volgende paragrafen zullen de inzichten uit de vergelijkende analyse aan de hand van de centrale onderzoeksvragen worden gestructureerd.

8.3 Waarom worden toekomstverkenningen toegepast?

Als de verschillende gevalstudies met elkaar worden vergeleken in termen van motieven om met toekomstverkenning aan de slag te gaan, blijkt dat in het merendeel van de onderzochte gevalstudies het doel was om bewust te worden van toekomstige veranderingen die van betekenis konden zijn voor de organisatie of de (deel)gemeente en te anticiperen op mogelijke toekomstige veranderingen. Wat dit laatste betreft ging het om het anticiperend vermogen van de organisatie te vergroten om beter voorbereid te zijn op toekomstige veranderingen. Dit laatste motief werd ook verwoord als het ontwikkelen van een meer toekomstgerichte onderbouwing van beleid, waaronder langetermijnvisies, een (beleids)-agenda en (beleids)strategieën. In onderstaande tabel staan de specifieke motieven per gevalstudies gespecificeerd weergegeven.

gevalstudies	motieven voor toekomstverkenning
HVC	onderbouwing voor langetermijnvisie tijdig anticiperen op toekomstige veranderingen om risico's te verkleinen
EcoWerf	onderbouwing voor langetermijnvisie tijdig anticiperen op veranderingen
Overschie	traject 1: integraal en toekomstgericht leren werken en meer onderbouwing van langetermijnvisie traject 2: update scenario's robuuster maken van de gebiedsvisie, rekening houden met toekomstige veranderingen (middels update scenario's van traject 1)
Den Haag	leertraject: leren toepassen van de methode scenarioanalyse, en tegelijk verkennen hoe deze manier van denken in te bedden in de organisatie (in eerste instantie binnen Dienst Stedelijke Ontwikkeling) IpSO: diverse motieven (nood aan bewustwording verandering, testtunnelen, inspireren van beleid) in verschillende deeltrajecten van IpSO

Tabel 8.2 Motieven voor toekomstverkenning in gevalstudies

In het geval van Den Haag kan geconstateerd worden dat de beleidstrajecten waarin het scenariodenken uiteindelijk werd ingezet bij aanvang niet expliciet de motivatie hadden om met toekomstverkenning aan de slag te gaan. In het geval van het IpSO-traject van Den Haag is het toekomstdenken aan de orde gebracht op momenten dat de procesarchitectuur van het beleidstraject zelf al ontworpen was. In deze gevalstudie is pragmatisch gewerkt wat betreft de inzet van toekomstverkenning. Tijdens de uitvoering van het beleidstraject is bekeken wanneer zich mogelijkheden voordeden om de oefenscenario's (uit het leertraject) of andere bestaande scenario's in te zetten. Afhankelijk van het momentum was deze inzet van de oefenscenario's de ene keer meer verkennend en de andere keer eerder toetsend van aard (in een latere fase van het beleidsproces).

In het merendeel van de onderzochte gevalstudies stond dus het bewust worden van verandering en het leren anticiperen op toekomstige veranderingen centraal ten behoeve van een specifiek beleidsproces. Toekomstverkenningen werden in de onderzochte beleids-trajecten gebruikt om beleidsvisies en beleidsstrategieën te inspireren, te onderbouwen of te testtunnelen en gaven een handreiking welke ontwikkelingen tijdens de uitvoering van beleid gemonitord zouden kunnen worden.

8.4 Hoe worden toekomstverkenningen uitgevoerd?

8.4.1 Inleiding

De vraag hoe toekomstverkenningen uitgevoerd worden ten behoeve van strategische beleidsprocessen heeft meerdere dimensies. Het gaat allereerst om de vraag welke toekomstverkenkende methoden worden toegepast. Het gaat ten tweede over procesmatige en organisatorische keuzen oftewel de vraag hoe het toekomstverkenkend proces wordt ingericht en uitgevoerd en met wie. Ten derde gaat het over de vraag welke kennisbronnen ter onderbouwing van de toekomstverkenning worden ingezet. Op de genoemde facetten wordt in navolgende paragrafen verder ingegaan.

8.4.2 Inzet van methoden om de toekomst te verkennen

Uit de gevalstudies blijkt dat indien organisaties weinig ervaring hebben met toekomstverkenning zij op eigen kracht niet eenvoudig een keuze kunnen maken welke toekomstverkenkende methode zij moeten inzetten (en op welke wijze). Veelal heeft men van uiteenlopende toekomstverkenkende methoden gehoord maar is voor de betrokkenen niet duidelijk wat de verschillen tussen deze methoden zijn, welke methode op maat is voor het eigen beleidsproces en wat de inzet van zo'n methode vergt in termen van typen expertises, benodigde tijd, te zetten stappen en te verwachten resultaten. De gevalstudies laten zien dat als er geen of weinig ervaring is met toekomstverkenning binnen de organisatie het nuttig kan zijn externe hulp in te schakelen die de organisatie in deze wegwijs kan maken. Alle gevalstudies tonen aan dat direct betrokkenen de meerwaarde van een externe professionele organisatie op het vlak van toekomstverkenning onderschrijven.

In de gevalstudies heeft het externe bureau de betrokken organisaties gespiegeld met de vraag wat de functie van de toekomstverkenning in het beleidsproces zou zijn en in welke concrete beleidsproducten de inzichten uit het toekomstverkenkend proces zouden moeten landen. Met name deze doelstellingen van de toekomstverkenning enerzijds en het beleidsproces anderzijds zijn leidend geweest bij de methodische keuzen inzake de toekomstverkenning door de direct betrokkenen van de organisatie en het externe bureau. Aangezien in alle gevalstudies de functie van de inzet van de toekomstverkenning vooral was het bewust worden van toekomstige veranderingen op lange termijn om een beleidsvisie te voeden, is gekozen voor *kwantitatieve* toekomstverkenningen. De belangrijkste argumenten hiervoor waren: inzicht willen krijgen in mogelijke veranderingen die in de toekomst op het vraagstuk/organisatie zouden kunnen afkomen en daarbij niet beperkt willen worden door zich enkel te moeten richten op te kwantificeren ontwikkelingen. Argumenten om te kiezen voor scenarioanalyse in plaats van een trendmatige verkenningen gingen vooral over de behoefte om te leren omgaan met onzekerheid en de samenhang van ontwikkelingen te leren verkennen. Wat deze laatste methodische afweging betreft, brengen de gevalstudies naar voren dat vooral praktische overwegingen uiteindelijk een doorslaggevende rol hebben. Het gaat dan om zaken als de beschikbare tijd (en budget) en de mankracht voor de toekomstverkenning. De gevalstudies leren dat als er zeer weinig ervaring met

toekomstverkenning in de organisatie aanwezig is en de beschikbare tijd, het budget en de mankracht beperkt zijn, het zeker te overwegen valt eerder een trendmatige verkenning uit te voeren dan een scenarioanalyse aangezien een scenarioanalyse meer toelichting en begeleiding vergt dan een trendmatige verkenning. Bovendien vereist een scenarioanalyse meer inspanning en dus looptijd om systematisch om te leren gaan met onzekerheid en de samenhang van ontwikkelingen te leren verkennen.

Verder leren de gevalstudies dat organisaties ook kunnen worstelen met de vraag of ze wel of geen gebruik moeten maken van *bestaande* toekomstverkenningen. In een deel van de gevalstudies had men zicht op beschikbare toekomstverkenningen en andere gevalstudies was dit minder aan de orde. Een vraag die vervolgens ook speelde was waarop te letten bij het gebruiken van bestaande toekomstverkenningen voor het eigen denkproces.

8.4.3 Proces en organisatie toekomstverkenning

Van de gevalstudies kan geleerd worden dat de *positionering* van de toekomstverkenning binnen de organisatie verschillend kan zijn en dat deze positie uiteindelijk wel mede bepalend is voor de betekenisgeving van de inzichten uit de toekomstverkenning voor de organisatie en het strategische beleidsproces. Het gaat daarbij om twee facetten: de '*integraliteit*' van de positionering van de toekomstverkenning en de '*hiërarchische positionering*' van de toekomstverkenning binnen de organisatie. Twee van de vier gevalstudies laten zien dat de toekomstverkenkende activiteit integraal was gepositioneerd binnen de organisatie. In geval van EcoWerf en in geval van deelgemeente Overschie was de toekomstverkenning in termen van eindverantwoordelijkheid geschaard onder respectievelijk de directeur en het managementteam van EcoWerf en de deelgemeentesecretaris van Overschie. Deze posities dekten in principe 'alle (beleids)afdelingen' van de organisatie. In het geval van HVC was sprake van een meer 'departementale' positionering; de toekomstverkenning was binnen één van de drie business units gepositioneerd. Meerdere malen is in het strategische traject voelbaar geweest dat de twee andere business units betrokken hadden moeten zijn bij de toekomstverkenning aangezien deze ook inzichten opleverde die relevant waren voor deze twee units. De Haagse gevalstudie betreft een andere setting. Het ging om een leertraject en de positie daarvan binnen de gemeentelijke organisatie. Deze positie was binnen DSO, één van de diensten van de gemeente, omdat het doel van het traject ook was specifiek binnen deze afdeling de methode scenarioanalyse eigen te maken. Deze gevalstudie laat wel zien dat later het toekomstdenken integraler opgepakt is binnen de gehele organisatie door (in een later stadium) een overkoepelend programmabureau op te richten dat alle afdelingen zou kunnen bereiken.

De gevalstudies tonen dat procesmatig gezien twee verschillende accenten gelegd kunnen worden. Een *methodische* en/of een *inhoudelijke*. In het geval van Den Haag lag in eerste instantie het accent op het leren omgaan met de methode scenarioanalyse. Later werd deze methode zelfstandig ingezet om inhoudelijke resultaten te boeken. In de andere gevalstudies

lag het accent op het direct ontwikkelen van een inhoudelijk resultaat ter onderbouwing van een concreet beleidsproduct. De vier gevalstudies brengen dan ook verschillende procesaanpakken (in termen van stappen en volgorde van stappen) naar voren, afhankelijk van het doel dat leidend was (methode eigen maken of inhoudelijke bouwstenen creëren). De gevalstudies tonen dat indien tijd en budgetten beperkt waren het belangrijk was, ook in relatie tot het verwachtingenmanagement, keuzes voor te leggen en accenten expliciet te maken. Initiatiefnemers bij de gemeente Den Haag wilden het liefst middels één traject generiek inzetbare scenario's ontwikkelen, de methode eigen maken en draagvlak creëren voor deze manier van denken. Gelet op de beschikbare tijd en het budget was het niet haalbaar om al deze doelen in één traject te realiseren. De gevalstudies tonen dat het belangrijk was om de volgorde van stappen in relatie tot te behalen doelen goed te overdenken. Het voordeel van eerst de methode eigen te maken en dan pas in een beleidsproces in te zetten was dat er meer zelfredzaamheid ontstond om met scenarioanalyse aan de slag te gaan en er ook meer ambassadeurschap binnen de organisatie kon ontstaan alvorens met de inhoudelijke toepassing van de methode aan de slag te gaan.

Voor alle gevalstudies geldt dat de direct betrokken organisaties de toekomstverkenning niet enkel door derden hebben laten uitvoeren oftewel een toekomststudie hebben 'besteld'. Men heeft de toekomstverkenning zelf mede vormgegeven en daarbij ook andere medewerkers, partners, externe betrokkenen en experts uitgenodigd. De gevalstudies tonen dus dat toekomstverkenningen *participatief*, middels kennisco-creatie, opgepakt kunnen worden waardoor de scheidslijn tussen 'producent' en 'consument' van de toekomstverkenning diffuser wordt en draagvlak voor de methode en de inhoud van de toekomstverkenning groeit. Interessant is dat de participatieve processen op een aantal punten verschillen. Bij twee gevalstudies is de toekomstverkenning met name met de betrokkenen van de eigen organisatie vormgegeven (dit geldt voor Den Haag, mede vanwege de opzet van het leertraject en in mindere mate voor het eerste onderzochte beleidstraject van Overschie). Bij de andere gevalstudies is de toekomstverkenning niet alleen met medewerkers maar ook met externen vormgegeven. Echter de mate van betrokkenheid van deze externen verschilde wel; externe betrokkenen waren minder intensief betrokken in vergelijking met de interne betrokkenen. De keuze voor *interne* of *externe* gerichtheid van de ontwikkeling van de toekomstverkenning was gerelateerd aan het doel van de participatie. In sommige gevalstudies was de drijfveer om vooral als organisatie zelf te willen leren hoe een toekomstverkenning ingezet kan worden in het kader van een strategisch beleidstraject. Het nadeel daarvan was wel dat de toekomstverkenningen zelf in termen van inhoud ook met een interne blik waren ontwikkeld en bepaalde thematische en verrassende inhoudelijke elementen in de scenario's ontbraken.

In het geval dat externe betrokkenen en experts waren genodigd in het toekomstverkenkende traject werden deze personen met name genodigd vanwege hun affiniteit met externe autonome ontwikkelingen op bepaalde thematische domeinen. Uit alle gevalstudies blijkt wel dat het in de praktijk lastig was om personen met de juiste kennis over verschillende typen toekomstige veranderingen aan tafel te krijgen tijdens de toekomstverkenkende workshops.

Interviews met externen (hetzij door medewerkers van het externe bureau, hetzij door direct betrokkenen vanuit de organisatie) boden daarvoor een alternatief of aanvulling. Echter met het nadeel dat er verder geen interactie met personen van andere organisaties plaatsvond en dus wederzijdse leerprocessen uitbleven. Een factor die wellicht meespeelde was dat de meeste externen slechts één of twee maal betrokken werden in het toekomstverkenning proces waardoor het eigenaarschap van het proces zelf minder was in vergelijking met het eigenaarschap van de direct betrokkenen van de organisatie.

De Overschiese gevalstudie laat zien dat men in het kader van de eerste toekomstverkenning vooral medewerkers en enkele partnerorganisaties had uitgenodigd om de toekomstverkenning vorm te geven. Na dit beleidsproces kon men de methode scenarioanalyse op waarde schatten en zag men ook in dat een frisse blik van buiten en een meer multidisciplinaire insteek bij het updaten van de scenario's meerwaarde bood. In deze gevalstudie is dus sprake van een leereffect dat men in een volgend beleidsproces heeft doorgetrokken.

Ook zijn er verschillen tussen de gevalstudies wat betreft het wel of niet betrekken van bestuurders in de ontwikkeling van de toekomstverkenning. In het geval van HVC, Den Haag en Overschie waren bestuurders niet of enkel indirect betrokken in het participatieve proces van de *ontwikkeling* van de toekomstverkenning. Bij EcoWerf was dit ten dele wel het geval, waarbij twee bestuurders hebben meegedacht over de ontwikkeling van de toekomstverkenning. Deze bestuurders hebben later in het traject een belangrijke rol gespeeld bij het inspireren van andere bestuurders uit de raad van bestuur die niet betrokken waren geweest maar uiteindelijk wel het ondernemingsplan (dat mede door de toekomstverkenning was onderbouwd) moesten accorderen. Gebleken is dat het voordelen biedt als bestuurders het leerproces van het verkennen van de toekomst zelf ervaren. Later in het beleidsproces is er dan sprake van meer draagvlak voor het uiteindelijke plan of de achterliggende visie van een plan.

De uiteindelijke keuzen voor procesontwerpen voor de ontwikkeling van toekomstverkenningen zijn in de gevalstudies uiteenlopend. Hier kunnen meerdere verklarende factoren voor worden aangewezen. De beschikbare tijd en doorlooptijden (in relatie tot de beschikbare capaciteit en budgetten) voor de toekomstverkenning zijn verschillend in de gevalstudies, wat vervolgens ook zichtbaar is in de verschillende procesontwerpen. In de gevalstudie van EcoWerf is relatief gezien de minste tijd in de ontwikkeling van de toekomstverkenning zelf gestoken. De doorlooptijd van het voorbereidende beleidsproces was redelijk lang, te weten circa één jaar. In de drie andere gevalstudies is relatief gezien meer tijd gestoken in de ontwikkeling van de toekomstverkenningen zelf dan in het leerproces van de toekomstverkenning. Overigens de duur van de ontwikkeling van de toekomstverkenning zegt in de gevalstudies niet veel over de mate waarin de toekomstverkenning in het beleidsproces verder een rol speelt. In geval van EcoWerf zijn de inzichten uit de toekomstverkenning redelijk één op één in het verdere strategische proces verwerkt, terwijl er relatief weinig tijd in is gestoken.

Afhankelijk van de typen toekomstverkenningen en de functies van de toekomstverkenningen in het beleidsproces waren bepaalde processtappen voor de toekomstverkenning in de gevalstudies voorzien. Wat *procesontwerp* betreft, blijkt dat in elk onderzocht traject één of meerdere workshops met onafhankelijke begeleiding waren voorzien. In de tijd tussen de workshops werd denk- en schrijfwerk ter voor- of nabereiding van een stap gezet. Een belangrijke les in alle gevalstudies was dat er veel aandacht uitging naar de workshops en de verwachting leefde dat het merendeel van het inhoudelijke werk tijdens de workshops verricht zou worden. Men onderschatte vaak het werk achter de coulissen in termen van voor- en nabereiding, zoals het verder doordenken en uitwerken van de toekomstverkenning en deze in een geschikte communicatievorm gieten. Medewerkers van het externe toekomstverkenkende bureau en de onderzoeker hebben veel werk achter de coulissen op zich genomen. Kernteams en projectteams waren over het algemeen eerder in een reflecterende rol betrokken. Het was wat betreft het creëren van eigenaarschap van het toekomstverkenkend traject en product wenselijker geweest als het denk- en schrijfwerk samen met betrokkenen van de betreffende organisatie was verricht. Echter, veelal was hiervoor onvoldoende capaciteit en tijd beschikbaar. Voor alle gevalstudies geldt dat de direct betrokkenen na afronding van het gehele strategische traject tot de conclusie kwamen dat toekomstverkenningen meer tijd en iteratiestappen kosten.

In drie gevalstudies zijn scenario's ontwikkeld. Daarbij zijn de volgende generieke stappen gezet;

1. verkennen van mogelijke toekomstige ontwikkelingen, te weten sterke en zwakke signalen van veranderingen
2. doorgronden van ontwikkelingen op basis van mate van impact op de stad of de organisatie en verkenning van mate van onzekerheid van de ontwikkelingen
3. ontwerpen van raamwerken voor de scenario's
4. ontwerpen van scenario verhaallijnen
5. verwerken van scenario's in een geschikte communicatievorm

Op zich zijn de overeenkomsten in stappen niet zo verwonderlijk aangezien hetzelfde externe bureau deze vier gevalstudies heeft begeleid en het generieke stappen betreffen, zoals blijkt uit de literatuur over scenarioanalyse (zie hoofdstuk 2). De variatie tussen de gevalstudies zit vooral in de *diepgang* van de stappen, de precieze methoden en technieken en raamwerken die ingezet zijn om de stappen te zetten en extra stappen die gezet zijn indien de tijd het toeliet. In sommige gevalstudies hebben het externe bureau en de onderzoeker meer bureauonderzoek verricht (bijvoorbeeld HVC) en in andere gevallen zijn er meer interactieve momenten met groepen personen georganiseerd (bijvoorbeeld Overschie) om inzicht te krijgen in mogelijk relevante toekomstige ontwikkelingen. In twee gevalstudies is bewust gekozen voor extra interviews (tweede beleidsproces in het geval van de Overschiese gevalstudie en de toekomstverkenning van EcoWerf). De gevalstudies leren dat het raadzaam is in het procesontwerp voor de toekomstverkenning *flexibiliteit* in te bouwen; mochten

stappen meer of minder tijd kosten dan zou er voldoende flexibiliteit moeten zijn om het procesontwerp aan te passen.

In de onderzochte procesontwerpen van de toekomstverkenningen gaat het dus veelal over combinaties van enkele workshops en bureauonderzoek en in het geval van EcoWerf en het tweede toekomstverkenkende proces in Overschie enkele interviews, met een doorlooptijd variërend tussen één tot vier maanden (puur voor de verkenning van trends of de ontwikkeling van scenario's). De betrokkenen die weinig ervaring hadden met toekomstverkenning percipieerden dit als een grote investering in tijd. Zij voerden normaliter geen toekomstverkenning uit in het kader van een beleidsproces en dan is een doorlooptijd van enkele maanden een vrij grote tijdsinvestering. De begeleiders van het externe bureau en de onderzoeker percipieerden deze investering eerder als relatief kort gelet op de diepgang van de scenario's en verkende trends. De begeleiders hadden het gevoel dat er meer diepgang te bereiken was in de toekomstverkenning indien er meer tijd in gestoken zou worden. Alle gevalstudies kennen dus een hoge mate van *tijdsdruk* wat betreft het ontwikkelen van de scenario's of trends. De ene stap was nog niet gezet of de volgende diende zich al aan. Er was dan ook geen tijd voor iteratieslagen in de ontwikkeling van de scenario's en trends.

De keuze voor toekomstverkenkende methoden en procesontwerpen staan per gevalstudie in de navolgende tabel samengevat weergegeven.

gevalstudies		procesaanpak ontwerp scenario's en trends
HVC	kwalitatieve scenario analyse	participatieve ontwikkeling van scenario's (met partnerorganisaties, eigen medewerkers, gemeenten, en experts), middels enkele kernteam meetings en 2 workshops, tevens desk research door het kernteam, met externe begeleiding
EcoWerf	kwalitatieve trendanalyse	participatieve verkenning van trends middels workshop, interviews, kernteam vergadering, en desk research door begeleidend bureau, met externe begeleiding
Overschie	traject 1: kwalitatieve scenarioanalyse	traject 1: 4 workshops voor scenario ontwerp, projectgroep meetings ter uitwerking van de scenario's, met externe begeleiding
	traject 2: kwalitatieve scenarioanalyse, update van scenario's van traject 1	traject 2: 2 workshops voor scenario update. interviews externen Beperkte interactie met projectgroep, vooral extern bureau heeft de scenario's uitgewerkt
		beide trajecten: externe begeleiding

gevalstudies		procesaanpak ontwerp scenario's en trends
Den Haag	leertraject: kwalitatieve scenarioanalyse	leertraject: 4 leerateliers om methode eigen te maken en scenario's te ontwerpen, met 20 medewerkers van DSO, met externe begeleiding
	IpSO: toepassing scenario's uit leertraject en bestaande landelijke scenario's	IpSO: pragmatische toepassing van scenarioanalyse, zonder begeleiding

Tabel 8.3 Vergelijking kenmerken methodische keuzen inzake processen van gevalstudies

8.4.4 Onderbouwing van toekomstverkenningen

Voor alle gevalstudies geldt dat de toekomstverkenningen met name door onderliggende participatieve processen zijn onderbouwd. In deze gevalstudies had het merendeel van de deelnemers over het algemeen weinig ervaring met toekomstverkenning. Deze participatieve processen hadden als voordeel dat de toekomstverkenning zelf en de methode van toekomstverkenning meer eigenaarschap en draagvlak kregen. Later in dit hoofdstuk wordt bekeken in hoeverre er dan ook sprake was van een sterkere relatie van de toekomstverkenning en het strategische beleidsproces. Deze participatieve processen hebben ook nadelen, zoals blijkt uit alle gevalstudies, namelijk dat de onderbouwing van de toekomstverkenning te kort kan schieten. Er was veelal geen tijd om grondige literatuurstudies inzake toekomstige ontwikkelingen uit te voeren. Bepaalde expertises waren bovendien niet altijd vertegenwoordigd in de toekomstverkennende processen. Daar waar mogelijk heeft het externe bureau kennis ingebracht, maar deze inbreng werd deels pragmatisch ingevuld (gelet op de beschikbare tijd).

8.4.5 Scenario's en trends als toekomstverkennende (tussen)producten

De vier gevalstudies laten zien dat een toekomstverkennend (tussen)product verschillende vormen kan aannemen. Het aantal scenario's kan bijvoorbeeld variëren. In de onderzochte gevalstudies is sprake van drie of vier scenario's. Het gehanteerde raamwerk was sturend in het aantal scenario's. In het geval van Den Haag en Overschie is het assenstelsel raamwerk gebruikt waardoor het voor de hand lag dat er vier scenario's zijn ontworpen. In het eerste geval is het raamwerk gebaseerd op een landelijk gebruikt assenstelsel en in het geval van Den Haag is het door de deelnemers van het leertraject ontwikkeld. In het HVC-traject is geëxperimenteerd met een perspectivistisch ingekleurd raamwerk (zie hoofdstuk 2) dat gebaseerd is op drie verschillende normatieve kaders en dus drie scenario's opleverde. In het geval van EcoWerf is een 12- tal trends in kaart gebracht en nader onderzocht wat betreft de gevolgen voor de organisatie. Bij gebrek aan concrete richtlijnen om eenduidige keuzes te maken welke raamwerken geschikt zouden zijn voor het scenario ontwerp, is in de

gevalstudies met verschillende raamwerken gewerkt en deels ook geëxperimenteerd. In het geval van bijvoorbeeld HVC is 'geëxperimenteerd' met een perspectivistisch raamwerk om te zien of dat inspiratievevolle onderscheidende toekomstscenario's zou opleveren. In hoofdstuk 2 werden meerdere typen raamwerken naar voren gebracht. De neiging bestond voor het assenstelsel scenarioraamwerk te kiezen, maar in de praktijk was het lastig om tot twee eenduidige assen te komen. Tegelijkertijd lijkt de toepassing van alternatieve raamwerken complexer te zijn in termen van te zetten stappen en dus ook tijdrovender. Vandaar dat er niet in alle gevalstudies op is teruggevallen.

Kortom, ondanks dat hetzelfde externe toekomstverkennde bureau de gevalstudies heeft begeleid, zijn de toekomstverkennde producten verschillend en is er dus sprake van maatwerk; per situatie werd bekeken welke methode, raamwerk en welke scenario's op maat waren voor het doel van de toekomstverkenning in het kader van het strategische beleidsproces.

Wat de ontwikkelde scenario's betreft kan geconcludeerd worden dat het in alle gevalstudies niet haalbaar was om goed *onderbouwde integrale, consistente en coherente* verhaallijnen van de huidige situatie (in de desbetreffende studie) tot de tijdshorizon van de scenariostudie te ontwikkelen. Uiteindelijk zijn de ontwikkelde scenario's in de verschillende gevalstudies eerder 'snap shots' oftewel eindbeelden op langere termijn: enkele drijvende krachten worden getypeerd bij het onderbouwen van de verhaallijnen van de scenario's, die vooral trendbreuken met de veronderstelde huidige situaties vertonen. In alle gevalstudies was vooral de beschikbare (doorloop)tijd en de kennis en kunde van de 'producenten' van de scenario's bepalend hoe diepgaand de scenario's uitgewerkt konden worden.

De toekomstverkenningen die opgeleverd zijn in de gevalstudies verschillen ook in *communicatie- en beleevingsvorm*. In de gevalstudies is zichtbaar dat er gezocht werd naar nieuwe mogelijkheden om de toekomstverkennde producten beleefbaarder te maken, door bijvoorbeeld de inzet van persona technieken, het maken van toekomstjournaals en de toepassing van verschillende visualisatietechnieken. De reacties van direct betrokkenen op de waarde van de inzet van nieuwe communicatievormen voor de toekomstverkenningen waren positief vooral vanwege het snel eigen kunnen maken van de scenario's door de verhoogde beleefbaarheid van de scenario's. Tegelijkertijd zijn er ook enkele methodische kritische punten aan de orde gekomen: communicatievormen waar beduidend minder teksten in werden gehanteerd konden soms ruimte laten voor verschillende interpretaties van toekomstige ontwikkelingen. Bovendien kon de integraliteit van scenario's verloren gaan aangezien de meest in het oog springende beelden van ontwikkelingen onthouden werden (zie ook methodologische aandachtspunten). Ook bleek dat het belangrijk was duidelijk te zijn in het onderscheid tussen producten, die een procesdoel dienden, en eindproducten die ook op zichzelf stonden.

Vaak waren beschikbare tijd, budgetten, de doelgroep(en) die men voor ogen had en de waarde die men hechtte aan specifieke communicatievormen leidend voor de keuze van de

specifieke communicatievorm. Wat de doelgroep betreft, was de keuze ook of het toekomstverkennde product intern gericht (voor personen binnen de organisatie) of extern gericht was (voor personen buiten de organisatie) bepalend voor de keuze van een bepaalde communicatievorm. Een verdere onderbouwing in termen van welke impact bepaalde toekomstverkennde communicatievormen hebben op het denk- en bewustwordingsproces van de ontvangers van de informatie was zeker wenselijk geweest maar is nog niet beschikbaar (zie ook hoofdstuk 9).

8.5 Welke betekenis hebben toekomstverkenningen?

8.5.1 Inleiding

In alle gevalstudies was de ambitie om aan de hand van de uitgevoerde toekomstverkenning zogenoemde strategische lessen te trekken ten behoeve van een beleidsproces. Centraal daarbij stond de vraag met welke mogelijke toekomstige veranderingen het beleid, de visie of het ondernemingsplan rekening zou moeten houden. In het navolgende zal vergeleken worden met welke methoden deze inzichten zijn gegenereerd, welke processtappen daartoe zijn gezet, hoe dit georganiseerd was en wie daarbij betrokken was en in hoeverre andere kennisbronnen daarbij gebruikt zijn.

Daar waar de gevalstudies diverse parallellen vertoonden in de methodische en procesmatige stappen van het ontwikkelen van de toekomstverkenning, geldt dit in mindere mate voor het leren van de scenario's en de trends. Er is eerder sprake van diversiteit in de procesontwerpen en gehanteerde methoden in de gevalstudies. Deze verschillende insteken zijn deels afgeleid van de beschikbare tijd en het uiteindelijke beleidsproduct waarin de strategische lessen zouden moeten uitmonden (afgeleid van de functies van de toekomstverkenningen). Ook is daarbij zo veel mogelijk rekening gehouden met de cultuur, structuur en werkwijzen van de organisatie. In een deel van de gevalstudies heeft het leren van de toekomstverkenning (deels) zonder begeleiding plaatsgevonden, evenals het beleidsmatig aanwenden van de opgedane inzichten. In deze settings is zichtbaar dat betrokkenen moeite hadden met het verbinden van de toekomstverkenning met het beleidsproces, en dit alles op systematische wijze.

8.5.2 Inzet van methoden om te leren van toekomstverkenningen

De vertaling van toekomstverkenningen naar strategische beleidsproducten en -processen verdiende in de gevalstudies extra aandacht en begeleiding. Het was allereerst niet eenvoudig om strategische lessen te trekken uit een toekomstverkenning en ten tweede was het niet eenvoudig om deze inzichten beleidsmatig te gebruiken. Het externe bureau en de onderzoeker hebben getracht om verschillende 'structuren' in te zetten om op gestructureerde en overzichtelijke wijze te leren van de scenario's en de trends. In het geval van HVC en EcoWerf is gewerkt met het Business Model Canvas. In het geval van Overschie en

Den Haag zijn de mogelijke gevolgen van elk scenario voor de gemeenten in kaart gebracht aan de hand van een systeemkaart van de gemeente.

Verder laten de gevalstudies zien dat de focus van de inzet van de toekomstverkenning en het type organisatie waarvoor het beleidsproduct bedoeld was, mede bepalend waren voor methodische keuzen in de leerfase. In het geval van Overschie en Den Haag ging het uiteindelijk niet zozeer om de ontwikkeling van een visie op de organisatie, maar een visie op een gebied of de toekomst van de stad. Met andere woorden, de focus van de toekomstverkenning was de toekomst van een *territoriale eenheid*. Deze geografische insteek impliceerde een doorvertaling van de betekenis van de toekomstige ontwikkelingen voor heel wat facetten van de stad (en dus beleidsvelden). Zowel in Overschie als in Den Haag is gewerkt met een eenvoudig systeemmodel van de stad of deelgemeente. Deze systematische manier van werken leverde in beide gevalstudies inzichten op wat betreft de mogelijke gevolgen van verschillende scenario's voor de gemeente (en verschillende beleidsthema's). Vervolgens werden deze inzichten gebruikt om een aantal strategische uitdagingen voor de (deel)gemeentelijke organisatie te definiëren. Deze uitdagingen konden vervolgens als kader dienen om na te denken over nieuwe visies en nieuwe beleidsstrategieën.

In het geval van HVC en EcoWerf is er vooral geleerd op *organisatorisch niveau*; in de beleidsprocessen ging het over de toekomst van de organisaties en in beide trajecten is gewerkt aan een toekomstig business model voor de organisatie. De HVC gevalstudie ging vooraf aan die van EcoWerf. Dit is een belangrijk gegeven, gelet op het feit dat hetzelfde externe bureau beide trajecten heeft begeleid. In de HVC gevalstudie is getracht op basis van de uitdagingen, ontleend aan de scenario's, nieuwe business modellen voor de BUI te ontwerpen. Dus per uitdaging is onderzocht wat deze voor het huidige business model van de centraal staande business eenheid zou betekenen. Dit was een bewerkelijke stap, maar deze heeft wel verhelderend gewerkt als het ging over de vraag hoe de BUI zou kunnen anticiperen op toekomstige veranderingen. Later in het HVC-traject is getracht de visie zelf door te vertalen naar één integraal business model. Deze stap was makkelijker te zetten volgens de betrokkenen van het kernteam. Op deze leerervaring is in het EcoWerf-traject voortgeborduurd. Ook in het EcoWerf-traject is getracht een toekomstig business model op basis van de visie te ontwerpen. Interessant is dat in het geval van HVC het werken met het Business Model Canvas geapprecieerd werd en herkenning opriep en hier procesmatig uiteindelijk meer tijd voor is uitgetrokken. In het geval van EcoWerf had men meer moeite met het werken met het Business Model Canvas en riep het minder herkenning op. In de EcoWerfse gevalstudie is daarom besloten niet verder te werken met het Business Model Canvas. Verklarende factoren voor het verschil tussen beide gevalstudies zouden de cultuur en de ervaring met business modellering binnen de organisatie kunnen zijn, inclusief de typen betrokken personen en hun achtergronden.

Een belangrijke stap in de gevalstudies was om de geleerde lessen op een of andere manier te integreren in de beleidsmatige stappen die gezet werden, te weten: het formuleren van een visie, het ontwikkelen van beleid en strategieën of het testtunnelen van beleid. Voor alle

gevalstudies geldt dat deze stap veelal zelfstandig, dus zonder begeleiding, intuïtief werd gezet en enige methodische onderbouwing ontbeerde. Het was niet altijd transparant welke lessen uit de toekomstverkenning wel en niet opgenomen werden in diverse beleidsproducten en welke criteria daarbij werden gebruikt. In het geval van Overschie is getracht enige transparantie te bieden in het prioriteren van de lessen uit de scenario's aan de hand van een aantal sturende vragen (in termen van urgentie, impact en implementatietijd). In twee trajecten van de gevalstudies was bovendien sprake van het ontbreken van externe begeleiding in het beleidsmatig gebruiken van de toekomstverkenkende inzichten. Het ontbreken van begeleiding heeft enerzijds ertoe geleid dat de toekomstverkenningen niet in alle volledigheid zijn aangewend in de beleidsprocessen (slechts onderdelen daarvan) en dat er methodisch gezien minder transparant gewerkt is om de geleerde lessen door te vertalen naar beleid (zie verder betekenis en doorwerking beleid).

8.5.3 Procesmatige aanpak leren van toekomstverkenningen

In het geval van HVC, EcoWerf en Overschie was *vanaf het begin* van het strategisch beleidstraject *de intentie aanwezig* om direct een toekomstverkenning uit te voeren en toe te passen. Vandaar dat er ook een procesontwerp op maat is ontwikkeld waarin processtappen waren voorzien om de inzichten uit de toekomstverkenning te benutten in het strategische beleidsproces. In het IpSO-traject in Den Haag was de motivatie om een toekomstverkenning in een specifiek beleidsproces aan te wenden niet bij aanvang expliciet aan de orde. In het geval van dit beleidsproces was meer bottom-up het toekomstdenken door participanten uit het leertraject ingezet zonder dat op voorhand een procesontwerp was ontwikkeld. In deze gevalstudie blijkt dan ook dat het een zoekproces was voor de direct betrokkenen om de toekomstverkenning (of andere verkenningen) in te bedden. Uiteindelijk heeft deze toekomstverkenning op een pragmatische wijze in het onderzochte beleidsproces een plek gekregen via verschillende deeltrajecten. Daar waar vanaf het begin van een strategisch beleidsproces middels een procesontwerp rekening wordt gehouden met de stappen van het ontwikkelen van een toekomstverkenning, het leren ervan en het aanwenden van deze inzichten beleidsmatig, is de kans groter dat deze toekomstverkenning betekenis heeft voor het te ontwikkelen beleid.

In alle gevalstudies was sprake van enige spanning wat betreft de factor *verdeelsleutel tijd* voor de ontwikkeling van de scenario's en tijd voor het leren van de scenario's. Er werd bijvoorbeeld in het eerste beleidstraject van Overschie meer capaciteit en tijd vrijgemaakt voor de ontwikkeling van de scenario's dan het leren ervan. Het leren moest op twee dagen verspreid over twee weken met het managementteam en het nieuwe bestuur gebeuren. Het was dan ook niet verwonderlijk dat na afloop van de twee workshops de direct betrokkenen de behoefte hadden om meer tijd te steken in het leren van de scenario's. Echter toen moest de volgende stap gezet worden, te weten het ontwikkelen van een visie en bestuursprogramma en moesten de lessen uit de toekomstverkenning gebruikt worden. In het geval van het EcoWerf-traject is, zoals reeds aangehaald, de toekomstverkenning in de kortste tijd

in vergelijking met de andere drie gevalstudies uitgevoerd. Interessant in deze gevalstudie is dat voor de ontwikkeling van de visie zelf, waarin een aantal toekomstgerichte strategische lessen zijn opgenomen, relatief gezien meer tijd is uitgetrokken. Tijdens latere stappen in het strategische proces hebben ook nog toekomstgerichte discussies plaatsgevonden waarin werd teruggegrepen op de toekomstverkenning. Juist door later in het beleidsproces toch weer stil te staan bij de toekomstverkenning zelf, gingen de resultaten van de verkenning meer leven.

In de gevalstudie van HVC is relatief de meeste tijd uitgetrokken voor het leren van de scenario's. In deze gevalstudie zijn hiervoor drie sessies ingepland. Bij het leren van de scenario's is een nieuwe groep mensen betrokken geraakt, te weten het voltallige managementteam, de directeur en de leden van het kernteam. Enkele managementteamleden (en het kernteam) waren reeds betrokken bij de toekomstverkenning. Bewust is voor deze groep gekozen aangezien deze personen uiteindelijk ook verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de visie en de bijbehorende strategieën. Tijdens het proces van leren van de scenario's werd onderkend dat er meer tijd nodig was om dit proces goed te doorlopen. Incrementeel zijn er vervolgstappen aan het scenariotraject toegevoegd, onder meer door het inplannen van een extra workshop en extra kernteambijeenkomsten. Tijdens deze stappen is getracht op basis van een visie te komen tot een nieuw business model voor de BUI aan de hand van het Business Model Canvas.

Kortom, de gevalstudies tonen aan dat het leren van de toekomstverkenning vooral gebaseerd is op workshops, veelal met de begeleiders van het externe bureau. Voor een deel is het leren als desk research vormgegeven met name door de onderzoeker en de betrokken externe begeleiders en in sommige gevalstudies leden van een klein intern team. Het gebruiken van deze lessen in beleidsprocessen en -producten is een wat minder doorzichtig proces geweest in het merendeel van de gevalstudies. Hiertoe waren geen workshops met begeleiding voorzien. In het geval van het HVC-traject heeft het kernteam op eigen kracht de eerste scenario-inzichten gebruikt bij het vormgeven van de visie. Hetzelfde geldt voor het eerste en het tweede onderzochte beleidsproces van Overschie. Geconstateerd kan worden dat in de uiteindelijke beleidsproducten slechts fragmenten van de lessen uit de toekomstverkenning te traceren zijn (zie later doorwerking). De EcoWerf gevalstudie is hierin afwijkend. In deze gevalstudie waren meerdere bijeenkomsten voorzien waarin het management team, één lid van de raad van bestuur, de begeleider en de onderzoeker de geleerde lessen benut hebben om het ondernemingsplan in termen van strategieën en acties verder te onderbouwen. In het ondernemingsplan van EcoWerf zijn relatief veel elementen uit de toekomstverkenning te traceren.

In de navolgende tabel staan de procesontwerpen per gevalstudie vermeld.

gevalstudies	procesontwerpen leren van de toekomstverkenning
HVC	2 workshops + extra workshop om te leren van de scenario's, met kernteam, directeur en managementteam, externe begeleiding doorvertaling uitdagingen uit scenario's naar business modellen, later geprobeerd om de visie door te vertalen naar business modellen
EcoWerf	kernteam heeft geleerd tijdens een vergadering, externe begeleiding lessen zijn bij de visievormingsworkshop met managementteam, directieteamleden en projectleiders en diensthoofden teruggekoppeld en verwerkt in het ondernemingsplan
Overschie	traject 1: 2 heidagen op 2 weken tijd met managementteam en bestuur, scenario's een op een analyseren op vlak van uitdagingen, aansluitend beleid ontwikkelen en beleid + testtunneling aansluitend weinig tijd om de geleerde lessen om te zetten in een visie en beleid, zonder begeleiding traject 2: 1 workshop om lessen te trekken, externe begeleiding extern bureau heeft deze verder uitgewerkt, koppeling met gebiedsvisietraject, zonder begeleiding
Den Haag	leertraject: 2 leerateliers om te leren van de scenario's

Tabel 8.4 Vergelijking kenmerken methodische en procesmatige keuzen leerprocessen toekomstverkenning van gevalstudie

8.5.4 Afstemming van en verwevenheid toekomstverkenningen met beleidsprocessen

In de gevalstudies van EcoWerf, HVC en het eerste beleidstraject van Overschie was het proces van de toekomstverkenning in termen van procesopmaak en achterliggende doelstellingen nauw verweven met het gehele beleidsproces. Aan het begin van het beleidsproces werd besloten dat een toekomstverkenning uitgevoerd zou worden en welke functie deze zou moeten gaan vervullen in het beleidsproces. De timing van de toekomstverkenning was bij aanvang zo veel mogelijk afgestemd op de stappen van het bijbehorende beleidsproces en vice versa. Ter illustratie, het tweede beleidsproces van Overschie had deze afstemming in mindere mate. Twee parallelle trajecten (toekomstverkenning en gebiedsvisieproces) door verschillende bureaus vormgegeven kenden onderling weinig afstemming. Er was nauwelijks sprake van verwevenheid van beide trajecten. Achteraf beschouwd, kende elk spoor een eigen dynamiek, had elk spoor een eigen timing en ontbrak deels de ervaring binnen de deelgemeentelijke organisatie om de inzichten uit de toekomstverkenning te vertalen naar de gebiedsvisie. De gevalstudies tonen dus aan dat de mate van *procesmatige verwevenheid* van de toekomstverkenning met het beleidsproces bepalend is voor *de betekenis* die een toekomstverkenning uiteindelijk voor een beleidsproces en beleidsproducten kan hebben. De gevalstudies laten zien dat als de

verwevenheid relatief sterk is de toekomstverkenning ook duidelijker doorklinkt in het latere beleidsproces en de beleidsproducten die opgeleverd worden.

Alle gevalstudies betreffen overigens beleidsprocessen die meestal cyclisch van karakter zijn. Dit type beleidsprocessen keert geregeld terug binnen een organisatie, na verloop van een aantal jaren. Veelal ligt de planning van de stappen in dergelijke beleidsprocessen vast en kunnen ze sturend zijn in de planning van een toekomstverkenning. In het merendeel van de gevalstudies kon hiermee rekening worden gehouden. De timing was dus mede bepalend voor de beschikbare tijd voor de toekomstverkenning en de mate waarin de toekomstverkenning gebruikt kon worden in navolgende stappen van het beleidsproces.

8.5.5 Betekenis van toekomstverkenning voor het beleidsproces

Er is in de meeste gevalstudies sprake van een match, in de zin van dat er sprake is van betekenisgeving van de toekomstverkenning voor het beleidsproces. Op basis van de gevalstudies kan wel geconcludeerd worden dat de match in sommige beleidsprocessen optimaler had kunnen zijn. De factoren die van invloed zijn geweest op deze match komen later in dit hoofdstuk aan de orde. In alle gevalstudies is sprake van een *inhoudelijke betekenisgeving* van de toekomstverkenning voor het beleidsproces echter de mate waarin verschilt per gevalstudie. Ook de *'duur'* van de betekenisgeving verschilt per gevalstudie. In verschillende fasen van de beleidscyclus waren elementen van de toekomstverkenning uiteindelijk wel of niet te traceren. Verder hebben de toekomstverkenningen in de beleidscycli betekenis gehad in de procesmatige zin, waaronder de toekomstgerichte dialogen. Deze ervaringen kunnen geschaard worden onder de procesmatige doorwerking (zie later).

Dat er sprake is van een inhoudelijke betekenisgeving van de toekomstverkenningen in de gevalstudies lag in de lijn der verwachting. Aan het begin van de onderzochte gevalstudies was de intentie expliciet aanwezig om met toekomstverkenningen aan de slag te gaan en deze beleidsmatig in te zetten. Daartoe zijn ook procesontwerpen ontwikkeld. Bovendien was er relatief *weinig competitie* met andere kennisbronnen waardoor een inhoudelijke betekenisgeving haalbaar was.

De inhoudelijke betekenisgeving kan afgeleid worden van de beleidsproducten die in de gevalstudies zijn opgeleverd. Met uitzondering van het tweede onderzochte beleidsproces van Overschie is in de verschillende beleidsprocessen sprake van een expliciet gebruik van de inzichten uit de toekomstverkenning in beleidsproducten. In de ene gevalstudie is die betekenis expliciet herkenbaar, zoals bijvoorbeeld in het geval van de visie van HVC en die van EcoWerf waarin de gesignaleerde uitdagingen uit de toekomstverkenning geadresseerd zijn in de visies. In het geval van het eerste Overschiese beleidsproces is de betekenis van de toekomstverkenning in de visie van het bestuursprogramma voor een deel expliciet zichtbaar.

In het geval van het IpSO-traject van de gemeente Den Haag is deze betekenis in het IpSO zelf minder goed zichtbaar, echter de lessen ontleend aan bijvoorbeeld de testtunneling met scenario's zijn door medewerkers van de gemeente gedocumenteerd en als waardevol getypeerd. En juist die meer strategische lessen (over bijvoorbeeld de rol van de gemeentelijke organisatie in de toekomst en de nood aan flexibele planning) zijn wel zichtbaar in het IpSO-document. Percepties kunnen overigens verschillen wat betreft de betekenis van een toekomstverkenning voor een beleidsproces. Hiervan getuigt de gevalstudie Overschie. In het geval van het eerste beleidstraject van Overschie hadden bestuurders het gevoel dat het bestuursprogramma in een stroomversnelling was geraakt naar aanleiding van de toekomstverkenning. De managementteamleden die hier niet bij aanwezig waren hadden daarentegen het gevoel dat slechts een aantal strategische lessen naar aanleiding van de toekomstverkenning was meegenomen in het programma.

Relevant is ook hoe 'ver' een toekomstverkenning van betekenis is in een beleidscyclus, bijvoorbeeld van agendering naar beleidsvoorbereiding naar besluitvorming en monitoring. Hoe lang zijn inzichten ontleend aan een toekomstverkenning in een beleidstraject nog herkenbaar? Wat de betekenis van toekomstverkenningen binnen het beleidsproces betreft is het interessant om te onderzoeken in welke fase(n) van de beleidscyclus de betekenis van de toekomstverkenning zichtbaar is geweest. In het geval van EcoWerf is er sprake geweest van het gebruik van de strategische lessen van de visie, de strategieën en de uiteindelijke vastgestelde acties (zoals beschreven in het ondernemingsplan). Een deel van deze acties was volgens betrokkenen niet aan de orde geweest indien de toekomstverkenning niet had plaatsgevonden. De EcoWerf visie schetste op strategisch niveau hoe met een aantal ontwikkelingen werd omgegaan en hoe er op hoofdlijnen in de (ideale) toekomst van EcoWerf op ingespeeld zou worden. De visie zelf is vervolgens als kader gebruikt om tot strategische lijnen en acties te komen. Hierbinnen is ook een aantal innovatieve langetermijnacties geformuleerd. Gaande de rit zijn deze acties echter maar voor een deel opgenomen in het plan aangezien ervan uitgegaan werd dat er te weinig capaciteit zou zijn om deze uit te voeren. In het geval van EcoWerf is bovendien een poging gedaan om de toekomstverkenning twee jaar na afronding van het ondernemingsplan te evalueren.

In andere gevalstudies zijn meer barrières zichtbaar die verhinderd hebben dat de toekomstverkenning in haar volledigheid doorklonk tot op actie-niveau. Onder meer de reorganisatie in het geval van HVC was zo'n barrière, evenals het niet synchroon lopen van de toekomstverkenning en de gebiedsvisie-ontwikkeling in het tweede Overschiese beleidsproces. In het eerste Overschiese beleidsproces is overigens ook sprake van een betekenisgeving van de inzichten uit de toekomstverkenning in ieder geval tot en met in de visievorming. In het geval van Den Haag is het lastig om dergelijke conclusies te trekken aangezien te weinig onderzoeksresultaten voorhanden zijn om conclusies over de betekenisgeving van de toekomstverkenning in het gehele IpSO te trekken (de onderzoeker heeft dit beleidstraject te weinig actief kunnen opvolgen).

Figuur 8.1 Herkenbaarheid van toekomstverkenningen in verschillende beleidsfasen in de gevalstudies (Haagse gevalstudie niet inbegrepen)

8.5.6 Betekenisgeving van toekomstverkenning op langere termijn

In de verschillende gevalstudies is onderzocht in hoeverre het toekomstdenken volgens direct betrokkenen nog waarneembaar was op langere termijn, ruim een jaar na uitvoering van de toekomstverkenning.

Opvallend is dat in de meeste gevalstudies het toekomstdenken na verloop van tijd weggeëbd lijkt te zijn bij de direct betrokkenen. Ondanks dat direct betrokkenen overwegend positief over de toekomstverkenning waren, is het opmerkelijk dat nadien in het merendeel van de organisaties het toekomstdenken weinig of niet meer aan de orde was. Interessant is dan wel dat bijvoorbeeld in het geval van EcoWurf na een paar jaar toch de wens ontstond om de toekomstverkenning weer onder de aandacht te brengen in het kader van een tussentijdse evaluatie. Ook in het geval van Overschie ontstond in de aanloop naar een nieuw beleidsproces wederom de behoefte aan een toekomstverkenning. Het kan zijn, in het geval van de deelgemeente Overschie, dat de dagelijkse werkzaamheden zich niet leenden voor een toekomstverkenkende aanpak. Vooral de uitvoering van het programma stond centraal. Een deelgemeente werkt over het algemeen meer uitvoerend dan een gemeentelijke organisatie. Ook zou een factor kunnen zijn dat betrokkenen te weinig ondersteuning hadden in de toepassing van het toekomstdenken in hun dagelijkse werk. In dit licht kan gedacht

worden aan informatievoorziening (op het gebied van toekomstige ontwikkelingen) en instrumenten om het toekomstdenken naar collega's over te brengen (in het geval van de Haagse studie zijn er wel stappen in deze richting gezet).

In het geval van HVC is er nagenoeg geen follow-up meer geweest. Er waren wel nog voornemens om op termijn het scenariodenken toe te passen. Waarschijnlijk is die follow-up er ook niet gekomen omdat de direct betrokkenen uit het kernteam de organisatie vrij snel na de afronding van het toekomstverkenning proces hebben verlaten, inclusief de directeur van de desbetreffende BUI (onder meer vanwege een pensioen, een nieuwe baan en een ontslag vanwege de reorganisatie). Hieruit blijkt dat als de direct betrokkenen de organisatie verlaten, het toekomstverkenning gedachtengoed soms mede 'vertrekt'. Met andere woorden, toekomstverkenning blijft mensenwerk.

In het geval van Den Haag lijkt het toekomstdenken verder doorgesijpeld te zijn in de organisatie na twee jaar na het leertraject. Toen bleek dat betrokkenen nog aan de slag waren met de scenarioanalyse methode of van plan waren deze in te zetten. Blijkbaar was de training intensief genoeg geweest om betrokkenen van de meerwaarde van toekomstverkenning te doordringen en was er inderdaad ambassadeurschap op langere termijn ontstaan bij de personen die de training hadden gevolgd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat een van de projectleiders de organisatie had verlaten, maar dat er toch sprake was van follow-up wat betreft de inzet van toekomstverkenningen. Bovendien leende het dagelijkse werk binnen deze organisatie zich voor dit soort strategische denkoefeningen. In de Haagse gevalstudie is het interessant om te zien dat de oefenscenario's zelf een eigen leven zijn gaan leiden en in diverse beleidstrajecten zijn ingezet. Dit is een vorm van betekenisgeving aan de toekomstverkenning op zich die mede dankzij het ambassadeurschap van deelnemers aan het leertraject is gerealiseerd. De intensiteit waarmee de scenario's in de trajecten zijn ingezet verschilt, wat verklaart dat ook de betekenis in diezelfde beleidsprocessen kon verschillen. Het feit dat er na 2,5 jaar een programmabureau binnen de gemeentelijke organisatie was opgericht die op reguliere basis toekomstverkenningen uitvoerde, is eveneens een vorm van betekenisgeving aan het toekomstverkenning gedachtengoed op termijn binnen de organisatie.

8.6 Welke meerwaarde hebben toekomstverkenningen?

8.6.1 Beleving van toekomstverkenning

Achteraf beschouwd heeft nagenoeg elke betrokkene (die ondervraagd is ten behoeve van voorliggend onderzoek) de toekomstverkenning als positief ervaren in de vier gevalstudies. Vaak terugkerende argumenten waren: het integraal leren denken, toekomstgericht denken, maar ook - in het geval van scenarioanalyse - het leren denken in onzekerheden als zijnde kenmerken van toekomstverkenning. Tevens tonen de gevalstudies dat betrokkenen in het begin van de toekomstverkenning zoekende waren en bij aanvang niet wisten wat ze konden

verwachten van een toekomstverkenning. Als men eenmaal helder had wat het toekomstverkenning proces behelsde dan apprecieerde men het toekomstgericht denken, ook wel getypeerd als 'het loskomen van het heden' door vooral op langere termijn te redeneren. Aangezien diverse facetten van toekomstverkenning nieuw waren voor de betrokkenen, is het niet verwonderlijk dat men bij aanvang van een toekomstverkenning proces voldoende tijd behoefde om te begrijpen welke stappen men zette en waartoe deze dienden.

Ook blijkt uit de gevalstudies dat wanneer de opdrachtgevende partij weinig ervaring heeft met toekomstverkenning men de benodigde tijd, capaciteit en doorlooptijd eerder onderdan overschat. Voor de onderzochte gevalstudies geldt dat de onderzoeker en de medewerkers van het externe toekomstverkenning bureau weliswaar hebben gepleit voor voldoende tijd voor de toekomstverkenning, maar dat dit in alle gevalstudies bij aanvang van de toekomstverkenning een onhaalbare kaart bleek. Er was dan ook sprake van een afweging aan de zijde van de onderzoeker en het externe bureau; of geen toekomstverkenning uitvoeren (waardoor er binnen de betrokken organisatie wellicht geen aandacht werd besteed aan toekomstige veranderingen) of een toekomstverkenning uitvoeren waarvan na voltooiing behoefte blijft bestaan aan verdere verdieping. Uiteindelijk is in alle gevalstudies besloten een toekomstverkenning uit te voeren. Afhankelijk van de beschikbare tijd is bekeken welke toekomstverkenning methode en welk procesontwerp op maat zouden zijn voor het desbetreffende beleidsproces. Opvallend is dat aan het einde van het onderzoek van een toekomstverkenning beleidsproces in alle gevalstudies onderkend werd dat dit soort toekomstverkenning exercities meer tijd kosten. Dit is een leerpunt voor alle betrokkenen: een volgende keer zal men eerder onderkennen dat er meer tijd, diepgang en ruimte voor iteratieslagen nodig zijn.

Gelet op het feit dat de betrokken organisaties in de verschillende gevalstudies weinig tot geen ervaring hadden met toekomstverkenning, is ook zichtbaar dat men bij aanvang van zo'n traject een beperkte of zeer abstracte voorstelling had van de waarde en functie van een toekomstverkenning voor het eigen strategische beleidsproces. Een professionele begeleiding in deze was dan ook geen overbodige luxe in de verschillende onderzochte beleidsprocessen. Pas na het uitvoeren van een toekomstverkenning kon men de resultaten en de methode op waarde schatten.

Verder geldt voor alle gevalstudies dat men het gevoel had dat de stap van het leren van de toekomstverkenning niet optimaal was gezet. Belangrijkste reden hiervoor was de beschikbare tijd in relatie tot de complexiteit van deze stap. In het geval van Overschie hebben de onderzoeker en het externe bureau na afloop van de heidagen het managementteam en het bestuur aangeraden de scenario's nog geregeld ter hand te nemen om lessen te trekken of nieuw beleid te toetsen aan de toekomstverkenning. Ook omdat direct betrokkenen zelf aangaven dat een vervolg op de oefening wenselijk was. Waarschijnlijk door tijdsdruk (en de waan van alle dag) is deze stap maar ten dele gezet. Ook in het geval van HVC hadden meerdere direct betrokkenen het gevoel dat de business modellen verder

doorontwikkeld konden worden maar is dit vervolgens niet meer gebeurd. Dezelfde argumenten zijn voor EcoWerf en de Haagse gevalstudie te geven. Discussies in het kader van de toekomstverkenning overstegen vaak de waan van alledag, zoals uit meerdere interviews in de gevalstudies is gebleken en daardoor ontstond ook het gevoel dat men meer tijd en diepgang behoefde; echter deze tijd was er niet ten tijde van het beleidsproces en nadien. Tegelijkertijd tonen alle gevalstudies aan dat de betrokkenen het gewaardeerd hebben dat de toekomstverkenning gebruikt is in een concreet beleidsproduct en dat vervolgens deze toekomstgerichte inzichten naar concrete acties zijn doorvertaald. Door de toekomstverkenkende component toe te voegen aan een 'gekend beleidsproduct', kreeg het vernieuwende denken uiteindelijk een plek in voor betrokkenen gekende documenten en activiteiten.

Verder blijkt uit de gevalstudies dat direct betrokkenen het belang van het zelf actief meedoen aan een toekomstverkenning onderstrepen. Door zelf actief mee te ontwikkelen aan een toekomstverkenning werd de inhoud beter doorgrond en groeide ook het draagvlak voor de toekomstverkenning en de uiteindelijke beleidsproducten. Tegelijkertijd is meerdere malen de notie naar voren gekomen dat het niet eenvoudig is om parallel aan de reguliere werkzaamheden, ook getypeerd als de waan van alledag, zo'n toekomstverkenkend traject uit te voeren. Het continu switchen van het kortetermijndenken naar het langetermijndenken en vice versa was voor meerdere betrokkenen een intensieve en complexe manier van werken.

8.6.2 Ervaren meerwaarde van toekomstverkenningen

Uit de gevoerde gesprekken met direct betrokkenen en de uitkomsten van de bevestigingen blijkt dat er meerdere vormen van meerwaarde van toekomstverkenningen voor beleid door direct betrokkenen zijn ervaren. Een vorm van meerwaarde schuilt in *een andere manier van denken*. Betrokkenen zagen het bewust worden van nieuwe ontwikkelingen, waar ze voorheen nog geen oog voor hadden, als een expliciete meerwaarde van toekomstverkenningen. Het ging om ontwikkelingen op langere termijn, die veelal op korte termijn al aandacht behoeften teneinde tijdig te kunnen anticiperen.

In het verlengde hiervan waardeerden betrokkenen ook de *brede insteek van toekomstverkenningen*. Er werd geleerd om een brede waaier aan ontwikkelingen te verkennen: demografische, sociaal-culturele, economische, ecologische, technologische en politiek-institutionele ontwikkelingen. Men was niet gewend zo 'breed' na te denken over de toekomst en ontdekte dat heel wat uiteenlopende ontwikkelingen bepalend kunnen gaan zijn voor de toekomst van de eigen organisatie of een vraagstuk dat centraal stond. Niet alleen het denken in mogelijke toekomstige bedreigingen maar ook in toekomstige *kansen* is een vaker aangehaald positief kenmerk van toekomstverkenning dat betrokkenen is bijgebleven. Meerdere betrokkenen typeerden het toekomstverkennen als een manier om van *buiten naar binnen* te denken; welke veranderingen van buitenaf komen er mogelijkwijs op de organisatie of een vraagstuk, wijk of stad af?

In geval van scenarioanalyse, is ook het leren denken in *onzekerheden* en het *systematisch* verkennen ervan als een meerwaarde ervaren. Onzekerheden werden normaliter niet zo gestructureerd in ogenschouw genomen, zeker niet tot en met het gebruiken van de inzichten uit de toekomstverkenningen in de strategische processen. Verder leerde men de samenhang van ontwikkelingen zien en begrijpen wat een meerwaarde op zich was als het gaat om anders leren denken. Tevens zag men meerwaarde in het systematisch leren verkennen wat de gevolgen zijn van bepaalde toekomstige veranderingen.

Meerdere betrokkenen haalden aan dat het ontwikkelen van de *antennefunctie* voor de organisatie als gevolg van een toekomstverkenning een meerwaarde op zich is. Door een toekomstverkenning uit te voeren leerde men voor welke ontwikkelingen de organisatie of het beleid gevoelig zou kunnen zijn (in positieve of negatieve zin). Juist deze (mogelijke) ontwikkelingen zouden actief opgevolgd moeten worden om te zien of men tijdig van koers zou moeten veranderen.

Ook *beleidsmatig* gezien werd meerwaarde gezien in het verkennen van de toekomst. In de gevalstudies is getracht de inzichten uit de toekomstverkenningen beleidsmatig en strategisch aan te wenden. Betrokkenen zagen in toekomstverkenningen de meerwaarde van het tijdig leren anticiperen op (mogelijke) veranderingen door (veelal lange termijn) beleid, door zich te wapenen tegen mogelijke bedreigingen of juist in te spelen op toekomstige kansen. Men zag in de toekomstverkenning een nieuwe inspiratiebron voor het ontwikkelen van nieuw beleid, hetzij een nieuwe agenda, een visie of strategievorming, of juist een toetsing van voorgenomen beleid of visies om te zien of deze voldoende toekomstgericht waren.

Tot slot gaat het ook over de ervaren meerwaarde van toekomstverkenning op *procesvlak*. De vier gevalstudies zijn sterk participatief ingericht, enerzijds om nieuwe kennis te vergaren en anderzijds om samen te begrijpen wat er in de toekomst kan veranderen en wat dat voor de organisatie kan betekenen. Juist deze participatieve manier van werken was geen natuurlijk gegeven voor de meeste betrokkenen. Sommigen onderstreepten daarom ook eerder de waarde van het interactieve proces dan de inhoudelijke inzichten die voortvloeiden uit zo'n toekomstverkenningstraject. Ook was de meerwaarde op procesvlak dat onder de betrokkenen meer draagvlak voor het uiteindelijk beleid ontstond. Dit was deels een gevolg van het wederzijds leren en daardoor het wederzijds begrip voor elkaars standpunten creëren. Hierdoor ontstond ook een gezamenlijke kennisbasis waarop in vervolgstappen kon worden voortgeborduurd. Hieraan gerelateerd hebben sommige betrokkenen ook aangegeven dat er meer openheid en transparantie ontstond in het participatieve proces onder meer over aannames achter beleid.

Geconcludeerd kan worden, daar waar aanvankelijk vooral inhoudelijke motieven ten grondslag lagen aan de keuze voor toekomstverkenning, werd achteraf vaak de participatieve

meerwaarde van de participatieve toekomstverkenning door de betrokkenen naar voren gebracht.

8.7 Welke factoren zijn van invloed?

De gevalstudies hebben verschillende factoren aan het licht gebracht die van invloed zijn op de relatie tussen toekomstverkenningen en beleid. Deze factoren kunnen gerelateerd zijn aan de toekomstverkenning zelf, aan het beleidsproces, aan het snijvlak tussen beide en de organisatie. Overigens, het is lastig om deze componenten los van elkaar te zien. De factoren die aan het licht komen illustreren juist dat het inspelen op de samenhang tussen toekomstverkenning, het beleidsproces en de organisatie een van de belangrijkste factoren betreft om de band ertussen te versterken.

8.7.1 Factoren gericht op de toekomstverkenning

Procesontwerp toekomstverkenning

De gevalstudies laten zien dat het procesontwerp van de toekomstverkenning een van de belangrijkste beïnvloedende factoren is als het gaat om betekenisgeving voor het beleidsproces. Juist middels het procesontwerp van de toekomstverkenning kan de verwevenheid met het beleidsproces versterkt worden. Uit dit onderzoek blijkt dat met name de timing van het aanleveren van inzichten uit de toekomstverkenning nauw luistert met de stappen die voorzien zijn in de beleidsvoorbereiding. De timing van een toekomstverkenning zou goed moeten aansluiten bij de te zetten beleidsmatige stappen in het traject. Aangezien de betrokken organisaties in de gevalstudies weinig ervaring hadden met het type toekomstverkenning dat is uitgevoerd, was het lastig om deze afstemming goed te laten verlopen. Het externe bureau en de onderzoeker hebben in deze geadviseerd maar enige flexibiliteit was nodig aangezien de timing van beleidsstappen niet af te dwingen was en ook een toekomstverkennend proces zelf enigszins flexibel aanpasbaar moest zijn. Daar waar de timing niet goed zat, is ook zichtbaar dat er minder doorwerking in een beleidsproduct en proces plaatsvond (zoals het tweede onderzochte beleidsproces van Overschie).

Verder leren de gevalstudies dat indien de tijd en de capaciteit het toelaten het zeker meerwaarde biedt om eerst onervaren medewerkers op vlak van toekomstverkenning te trainen. De Haagse gevalstudie heeft laten zien dat het meerwaarde heeft eerst de methode van scenarioanalyse eigen te maken en deze daarna pas toe te toepassen in beleidscontexten. Tijd en ruimte hiervoor is er niet altijd, maar de Haagse gevalstudie laat zien in vergelijking met de andere drie gevalstudies dat deze procesmatige insteek er toe leidt dat het toekomstdenken meer leeft en geactiveerd werd binnen de organisatie en ook meerdere beleidstrajecten kon bereiken.

Verwachtingenmanagement bleek een belangrijk onderdeel van de procesontwerpen voor de toekomstverkenningen te zijn. Overigens niet alleen met betrekking tot de toekomstverkenning, maar ook met betrekking tot andere stappen in het proces; het leren van de toekomstverkenning en het integreren van de opgedane inzichten in beleid. Juist omdat de werkwijze van toekomstverkenning zo vernieuwend voor de betrokkenen was, was het noodzakelijk continu met verwachtingenmanagement bezig te zijn. Dat wil zeggen op gezette tijdstippen, van het begin tot het einde van het proces enerzijds polsen of betrokkenen begrepen welke stappen werden gezet en wat de waarde van de inhoudelijke opbrengst was en of dit correspondeerde met de individuele verwachtingen. Indien er sprake was van een mismatch was het zaak bij te sturen (veelal door de onderzoeker en/of andere collega's van het externe bureau). Uiteindelijk komt dit verwachtingenmanagement de snelheid van het toekomstverkenkende proces en de kwaliteit van de inhoudelijke inbreng in het proces ten goede. Kortom het gaat hierbij om verwachtingenmanagement op het vlak van proces, methode, inhoud van de toekomstverkenning en de lessen naar aanleiding van de toekomstverkenning en de communicatie erover. Verwachtingenmanagement betekent dus ook dat direct-betrokkenen continu evalueren en deze inzichten met elkaar delen en op basis van die inzichten ook het toekomstverkenkend proces indien nodig bijsturen.

Afstemming van toekomstverkenning met de organisatie

De gevalstudies laten zien dat het waarde heeft om bij het inrichten van de toekomstverkenning niet alleen rekening te houden met kenmerken en behoeften in het beleidsproces maar ook met de toekomstverkenkende *cultuur, structuur en werkwijzen* binnen de organisatie. De gevalstudies, de Haagse in het bijzonder, hebben bijvoorbeeld laten zien dat het van belang is bij aanvang van de toekomstverkenning goed in kaart te brengen welke andere toekomstverkenkende structuren en werkwijzen in de organisatie aanwezig zijn. Indien er ook eigen prognoses ontwikkeld en toegepast worden bijvoorbeeld, is het zaak duidelijk te maken hoe het kwalitatieve toekomstverkenkende instrumentarium zich verhoudt tot dit kwantitatieve instrumentarium. In het geval van Den Haag heeft dit enige tijd van verkenning en afstemming gekost, maar het heeft uiteindelijk ertoe geleid dat direct betrokkenen inzagen dat beide insteken naast elkaar gebruikt konden worden en dat de kwalitatieve scenario's uiteindelijk de prognoses op aspecten nuanceerden (en vice versa). Op deze manier werd duidelijk wat de waarde van elke methode was en konden beide methoden beter doorwerken in de beleidsprocessen.

De toekomstverkenners

Toekomstverkenning is mensenwerk. Het is dan ook niet verwonderlijk dat degenen die de toekomstverkenning uitvoeren mede bepalend zijn voor de betekenisgeving ervan in een beleidsproces. Daar waar in de gevalstudies sprake is van co-creatie met externen en met medewerkers die uiteindelijk ook de inzichten uit de toekomstverkenning toepassen in het beleidsproces is sowieso die band met het beleidsproces sterker. Ter illustratie, het wederzijds leerproces naar aanleiding van de toekomstverkenning tussen bestuurders en ambtenaren in Overschie heeft meerwaarde geboden doordat men elkaars standpunten beter leerde kennen, aannames over toekomstige veranderingen met elkaar deelde waardoor er

uiteindelijk meer gezamenlijk draagvlak voor beleidsproducten ontstond. Deze meerwaarde vertaalt zich ook in het feit dat de inhoud meer centraal stond in de discussies. Dus co-creatie kan de mate van inbedding van toekomstverkenning in een beleidsproces vergroten.

Ook gaat het over de samenwerking in het toekomstverkenningsteam, of er daadwerkelijk sprake is van complementariteit. In de gevalstudies komt naar voren dat er bij elke toekomstverkenning telkens gezocht werd naar personen die visionair waren, die in staat waren in termen van onzekerheid en integraal te denken en openstonden voor andere perspectieven op de toekomst. Hierbij ging het niet alleen over individuele kwaliteiten maar ook over het totaalbeeld van de gehele groep betrokkenen. De groep zou een spreiding in expertise over verschillende typen ontwikkelingen moeten hebben (demografische, economische, ecologische, sociaal-culturele, technologische en politiek-institutionele expertise) en zou zowel sterke als zwakke signalen van verandering moeten kunnen typeren. De omvang van de groep en de wijzen van betrekken van personen was eveneens bepalend voor de diepgang van het eindproduct. Veel personen betrekken betekende niet per definitie meer kwaliteit van de toekomstverkenning. Uit de workshops in de verschillende gevalstudies bleek bijvoorbeeld dat het lastig was in een groepssessie iedereen voldoende aan het woord te laten en voldoende diepgang in de discussies te bereiken (door de tijdsdruk werden interessante discussies soms afgekapt). Ook de geloofwaardigheid en de status van de personen die de toekomstverkenning mee vormgeven was in enkele gevalstudies een belangrijke factor als het ging om het creëren van draagvlak voor de toekomstverkenning. In de EcoWerk gevalstudie bijvoorbeeld speelde deze geloofwaardigheid en status een rol, vandaar dat er ook (bekendere) experts zijn geïnterviewd.

Kenmerken van de toekomstverkenning zelf

De ervaren kwaliteit van de toekomstverkenning is ook een bepalende factor geweest in de gevalstudies. In het geval van de Overschiese gevalstudie vonden sommige betrokkenen het een prettige bijkomstigheid dat een landelijk aanvaard raamwerk als structurerend principe voor de scenario's was gebruikt om de geloofwaardigheid van het eindproduct te vergroten. In het geval van Den Haag heeft men landelijke scenario's met die van het leertraject vergeleken en geprobeerd om deze twee producten te integreren. Het idee hierachter was dat de landelijke scenario's een erkende set scenario's betrof die geloofwaardigheid genoot en als kwaliteitsvolle vergelijkingsbasis voor de oefenscenario's kon fungeren.

Door in het merendeel van de gevalstudies de toekomstverkenningen participatief te ontwikkelen met de beleidsvoorbereiders, werd er inhoudelijk al maatwerk voor de kennisbehoeften in het beleidsproces geboden. Co-creatie leidde ertoe dat gerichte antwoorden werden gezocht op inhoudelijke vragen die in de groep toekomstverkenners en de toekomstige gebruikers van de toekomstverkenning leefden. Juist het leveren van maatwerk is een relevante factor als het gaat om het vergroten van de betekenis van de toekomstverkenning voor beleid. In twee beleidsprocessen heeft die co-creatie met toekomstige beleidsvoorbereiders niet plaatsgevonden waardoor de betekenisgeving van de

toekomstverkenningen voor de beleidsprocessen minder aan de orde is geweest in vergelijking met de andere onderzochte beleidsprocessen.

8.7.2 Factoren gericht op het gebruik van toekomstverkenning in het beleidsproces

Degenen die de toekomstverkenning beleidsmatig aanwenden

Een belangrijke factor is de betrokkenheid van degenen die de inzichten uit de toekomstverkenning aanwenden in een beleidsproces; hoe zijn beslissers en bestuurders, die uiteindelijk verantwoordelijkheid dragen voor de beleidsproducten die voortkomen uit een beleidsproces, betrokken bij het leren van de toekomstverkenning? In het geval van EcoWerf en de eerste Overschiese gevalstudie was er een directe betrokkenheid van eindverantwoordelijkheden. Dit heeft voordelen gehad voor het versterken van de betekenis van de toekomstverkenningen voor beleidsprocessen. In onder meer het eerste Overschiese traject nam met name het bestuur de beslissing wat te doen met het geleerde van de scenario's. Zij waren niet betrokken bij het ontwikkeltraject van de scenario's, wat toch een bepaalde kennisachterstand opleverde. Ondanks dat stonden zij open voor de scenario's en hebben zij de lessen uit de scenario's voor een deel een plek gegeven in het beleidsproces dat volgde. In bijvoorbeeld het geval van EcoWerf waren het managementteam en de directeur gedurende het gehele proces nauw betrokken. Zij besloten wat in het ondernemingsplan werd opgeschreven (waaronder inzichten uit de toekomstverkenning) en hebben op gezette tijden de bestuurders (raad) actief betrokken. De trekkers van het IpSO-traject daarentegen stonden verder af van de scenario's aangezien zij noch betrokken waren bij de ontwikkeling noch bij het leerproces, waardoor er minder draagvlak was voor de toekomstverkenning.

Vastleggen van toekomstgerichte inzichten in gekende beleidsmatige kompassen

De gevalstudies laten ook zien dat als inzichten uit de toekomstverkenning worden vastgelegd in *gekende* beleidsdocumenten deze inzichten meer gaan leven. Door toekomstgerichte inzichten vast te leggen in ondernemingsplannen of bestuursprogramma's is meer gegarandeerd dat deze inzichten vaker onder de aandacht zullen komen.

Haalbaarheidsdiscussie niet te vroeg in het beleidsproces voeren

De gevalstudies tonen dat het zinvol is niet te vroeg stil te staan bij het aspect haalbaarheid (waaronder de financiële en technische haalbaarheid) als het gaat over nieuwe beleidsrichtingen en -strategieën. Door de toekomstverkenning eerst verder te doordenken in hun betekenis en impact op de organisatie of gemeente en dan pas na te denken over de haalbaarheid van acties werden innovatieve gedachten behouden. Door deze haalbaarheids-toetsing later te laten plaatsvinden waren er inmiddels meer argumenten vergaard om het initiatief te agenderen. Met andere woorden, door de haalbaarheidsdiscussie uit te stellen zijn de inzichten uit de toekomstverkenning uiteindelijk sterker verweven met de beleidsproducten die zijn ontwikkeld.

Tijdig betrekken van het controlerend orgaan

De gevalstudie Overschie heeft ook laten zien dat het zaak is het controlerende orgaan van een (deel)gemeente tijdig te betrekken bij de toekomstverkenning en het leren ervan. De deelraadsleden hebben zelf aangegeven dat zij meerwaarde zagen in het eigen maken van de scenarioanalyse methode en daardoor het uiteindelijke bestuursprogramma op waarde konden schatten. Zij hebben uiteindelijk een controlerende taak, dus kwamen hoe dan ook in aanraking met het beleidsproduct dat mede gebaseerd was op toekomstgerichte inzichten. Indien raadsleden betrokken zijn in deze andere manier van denken en de inzichten die daaraan ontleend worden, is de kans groter dat uiteindelijk het toekomstgerichte beleidsproduct wordt onderschreven en geaccordeerd. Vervolgens is de kans groter dat de innovatieve voornemens ook daadwerkelijk geïmplementeerd en gecontinueerd worden.

8.7.3 Factoren gericht op het snijvlak van toekomstverkenning en beleidsproces

Onafhankelijke deskundige begeleiding

Een andere belangrijke factor betreft de aanwezigheid van kennis en kunde op vlak van toekomstverkenning methodologie en procesinrichting en -facilitatie, juist op het snijvlak van toekomstverkenning en beleidsproces. Aangezien deze kennis en kunde niet aanwezig was in de betreffende organisaties, is in alle gevalstudies een beroep gedaan op een hierin gespecialiseerd extern bureau. In de gevalstudies van HVC, EcoWerf en Overschie werd door meerdere betrokkenen aangehaald dat de deskundige begeleiding van specialisten op het vlak van toekomstverkenning een van de hefboomen van het toekomstverkenningstraject was. Bovendien had de begeleiding geen (inhoudelijk) belang bij de toekomstverkenningsoefening, enkel het kwaliteitsvol uitvoeren ervan. De meerwaarde van een professionele externe begeleiding gold niet alleen voor de toekomstverkenning zelf, maar ook voor de fase van het leren van de toekomstverkenning ten behoeve van het beleidsproces.

Wisselwerking met andere kennisbronnen

Verder is gebleken dat de wisselwerking met andere kennisbronnen de betekenis van de toekomstverkenning voor het beleidsproces kan versterken of juist belemmeren. In het geval van het EcoWerfse traject bijvoorbeeld, is de toekomstverkenning (en langetermijnvisie) redelijk één op één gebruikt in het beleidsproces. Echter in het tweede beleidstraject van Overschie was er juist wel sprake van 'competitie' met andere bouwstenen voor de gebiedsvisie. Hetzelfde gold voor het IpSO-traject in Den Haag. De resultaten van de toekomstverkenning zijn dan ook minder goed traceerbaar in de uiteindelijk opgeleverde beleidsdocumenten. Verder geldt voor alle gevalstudies dat betrokkenen altijd nog eigen (ervarings)kennis met zich meedragen die ook meegewogen wordt in dergelijke beleidsprocessen, impliciet dan wel expliciet. Bovendien zal een bestuurder of raadslid impliciet of expliciet politieke bagage meedragen, zoals een politiek normatief kader, een

partij-ideologie en een eigen visie. Verder laten de gevalstudies zien dat andere kennisbronnen ook toekomstverkenningen kunnen zijn (scenario's van andere organisaties, eventueel op andere schaalniveaus, prognoses en dergelijke). Door goed te begrijpen hoe verschillende toekomstverkenningen naast elkaar of geïntegreerd gebruikt kunnen worden, kunnen de toekomstverkenkende inzichten uiteindelijk ook beter doorsijpelen in het beleidsproces en -product.

Communicatie van de toekomstverkenning

De wijze waarop, de mate en de vorm waarin de toekomstverkenning wordt gecommuniceerd is ook bepalend gebleken voor de betekenisgeving van de toekomstverkenning voor het beleidsproces. In Overschie waren de reacties positief wat betreft de scenariojournals, vooral omdat vier verschillende scenario's snel eigen gemaakt konden worden en het verbeeldingsvermogen werd geprikkeld. De verbeeldingsfactor was zwakker in de gevalstudies van Den Haag, EcoWerf en HVC. In deze gevalstudies zijn bestaande beelden gebruikt om de sfeer van het scenario te duiden. De gevalstudies laten ook zien dat het uiteindelijk zaak is te kiezen voor een belevingsvorm van de toekomstverkenning die aansluit op de cultuur, werkwijze en ervaring binnen de organisatie. Indien deze op maat is, vergroot het de kans op gebruik.

8.7.4 Factoren gericht op de organisatie

De dagelijkse projectleiding van de toekomstverkenning en van het beleidsproces

Een bepalende factor is ook het leiderschap op vlak van de toekomstverkenning en de beleidsvoorbereiding. De gevalstudies tonen dat dit leiderschap idealiter een en dezelfde persoon binnen de organisatie betreft om de betekenisgeving van de toekomstverkenning voor het beleidsproces te optimaliseren. In geval van de EcoWerfse gevalstudie was dit het geval en heeft de toekomstverkenning een vrij sterke doorwerking gekend. In geval van het IpSO-traject en het HVC-traject was dit niet het geval en is dus minder sprake van betekenisgeving.

Het leiderschap en de positie (en dus mandaat) van de persoon of groep in de organisatie zijn ook van betekenis als het gaat om het versterken van de band tussen een toekomstverkenning en beleidsproces. Daar waar sterke leiders met voldoende strategische en integrale positie in de organisatie opdrachtgever zijn, is het eenvoudiger om voor de toekomstverkenning draagvlak te laten verwerven bij bijvoorbeeld bestuurders en de inzichten uit de verkenning in beleid te laten landen. Ter illustratie, een deelgemeentesecretaris (gevalstudie Overschie) die snel tussen beleidsvoorbereiders, bestuurders en de griffier richting raad kan schakelen, kan ervoor zorgen dat de relatie tussen de toekomstverkenning en het beleid sterker wordt. In bijvoorbeeld de HVC gevalstudie was het voor het kernteam niet eenvoudig om uiteindelijk de toekomstverkenning in de gehele

organisatie voldoende onder de aandacht te brengen omdat men voldoende mandaat en positie hiervoor had.

De opdrachtverlener

In het verlengde van het projectleiderschap ligt de vraag wie de eindverantwoordelijkheid van de toekomstverkenning heeft. In het geval van het strategisch beleidsproces van HVC kwam de opdracht van de directeur van één business unit en was er dus geen sprake van een organisatie overkoepelend opdrachtgeverschap. Later in het beleidsproces was het dus zaak om andere business units te overtuigen van de lange termijn visie van het business unit plan aangezien de inhoud van het plan andere business units raakte. Aangezien deze units niet intensief betrokken waren geweest bij het strategisch beleidsproces van de betreffende unit heeft deze stap de nodige moeite gekost. In het geval van EcoWerf daarentegen, was sprake van een opdrachtgeverschap op het niveau van de directie en het managementteam van EcoWerf, waarbij een expliciete afstemming met de Raad van Bestuur (oude en nieuwe) plaatsvond. De projectleidster was bovendien lid van het managementteam. Dit heeft voordelen gehad later in het beleidsproces. Het business plan inclusief toekomstverkenning werd breder in de organisatie uitgedragen dan in vergelijking met HVC.

Kortom, het opdrachtgeverschap van de toekomstverkenning is mede bepalend voor de status en de betekenisgeving van de verkenning in de organisatie. Indien het een overkoepelend orgaan van een organisatie betreft, is de status duidelijker aanwezig en de doorwerking breder en op verschillende niveaus voelbaar. In het geval van HVC en het IpSO traject was dit opdrachtgeverschap minder organisatie overkoepelend van karakter en was er ook minder sprake van een brede doorwerking in de gehele organisatie. Juist bij HVC was het lastig om andere business units die de nieuwe koers van de BUI zou aangaan aan te zetten tot een soortgelijke stap en business unit overstijgend een integrale toekomstgerichte strategie uit te stippelen.

Continuïteit van betrokkenheid

De continuïteit van betrokkenheid is als beïnvloedende factor aan de orde voor alle hierboven getypeerde functies en rollen. Indien personen vanaf de ontwikkeling van de toekomstverkenning tot het implementeren van de lessen in het beleid betrokken zijn, is de kans groter dat inzichten uit de toekomstverkenning een plek krijgen, dan wanneer telkens andere personen of groepen betrokken worden. In het geval van EcoWerf ging het om een vaste kern, in het geval van het tweede traject van Overschie werd de toekomstverkenning voorgelegd aan een groep personen die niet thuis waren in de methode en de scenario's. In het geval van EcoWerf is dan ook zichtbaar dat het kernteam een gezamenlijk leerproces heeft meegemaakt en dat op termijn een gedeeld begrip ontstond voor onder meer de waarde van de toekomstverkenning en visievorming voor het ontwerpproces van het ondernemingsplan. Wat continuïteit betreft kan er bovendien sprake zijn van wisselingen van besturen op gezette tijden. In de gevalstudies van EcoWerf en Overschie was sprake van een wisseling van het bestuur terwijl de inzichten van de toekomstverkenningen nog in de strategische (tussen)producten werden verwerkt. Met andere woorden, het is procesmatig

van groot belang tijdig te anticiperen op wisselingen van sleutelfiguren binnen een organisatie teneinde draagvlak te behouden voor de toekomstverkenning en daaraan gerelateerde inzichten voor beleid.

Tijdig inrichten van infrastructuur en werkwijzen die opvolging en inbedding waarborgen

In meerdere gevalstudies is de vraag naar voren gekomen om meer structuur en infrastructuur te voorzien om het toekomstgerichte denken en handelen te stimuleren binnen de organisatie. Op heel wat uiteenlopende manieren is dit gebeurd variërend van het voorzien van cahier reeksen en een verplichte toekomstparagraaf in een beleidsplan tot het oprichten van een programmabureau. Een monitoringssysteem dat opvolgt hoe aannames in de toekomstverkenning evolueren in de loop der tijd zou ook zo'n structuur kunnen zijn. De betrokkenen hebben in ieder geval aangegeven dat de aanwezigheid van zo'n (infra)structuur de inbedding van het toekomstdenken op het niveau van een beleidsproces en de organisatie kan vergroten.

8.7.5 Externe factoren

In een toekomstverkenning worden autonome ontwikkelingen verkend. Opvallend is dat sommige externe ontwikkelingen - die zich voordoen in de werkelijkheid - van invloed kunnen zijn op de betekenis van een toekomstverkenning voor het beleidsproces, hetzij direct of indirect. Achteraf beschouwd hebben de gevalstudies van HVC en EcoWerf en Den Haag zich afgespeeld tegen de achtergrond van een economische recessie. Uiteindelijk is 'voelbaar' geweest dat de recessie bepalend is geweest welke strategieën en acties in beleidsproducten zijn opgenomen. Er kon bijvoorbeeld ten tijde van de goedkeuring van het ondernemingsplan geen nieuw personeel geworven worden die nieuwe activiteiten op zich konden nemen. In het geval van HVC heeft een reorganisatie ervoor gezorgd dat de visie op de BUI niet meer in de huidige vorm gehanteerd kon worden.

De verschillende factoren staan in navolgend figuur weergegeven.

Figuur 8.2 Aanvullende factoren van invloed op de relatie tussen toekomstverkenning en beleidsproces

Hoofdstuk 9 Conclusies en vooruitblik

Hoofdstuk 9 Conclusies en vooruitblik

9.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken op basis van de vergelijkende analyse uit het voorgaande hoofdstuk en de theoretische kaders die in de literatuurstudie naar voren zijn gekomen. De onderzoeksvragen uit hoofdstuk 3 zijn hierbij leidend. Tevens wordt vooruitgeblikt in termen van welke onderzoeksvragen en uitdagingen er naar aanleiding van dit onderzoek kunnen worden gearticuleerd. Tot slot wordt stilgestaan bij de ervaringen van de onderzoeker met de toepassing van handelingsonderzoek voor de centraal staande onderzoeksvragen.

9.2 Conclusies onderzoeksvragen

9.2.1 Waarom worden toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk toegepast?

Dit onderzoek brengt naar voren dat motieven om met toekomstverkenning aan de slag te gaan bij aanvang van een lokaal beleidsproces *inhoudelijk* gedreven zijn. Motieven zijn gericht op agendering van toekomstige vraagstukken of het onderbouwen van nieuw beleid. Het gaat dus vooral om de drijfveer van het *informereren van beleid*, zoals ook door Da Costa [14] naar voren wordt gebracht; toekomstverkenningen kunnen het beleid informeren door de kennis van beleidsmakers te vergroten. Het gaat dan over kennis inzake de veranderingen die op een organisatie of een beleidsdomein kunnen afkomen, welke gevolgen deze kunnen hebben en hoe op deze veranderingen zou kunnen worden geanticipeerd. Voorliggend onderzoek getuigt ervan dat nadat betrokkenen zijn geïnformeerd over toekomstige veranderingen en de gevolgen ervan, zij vervolgens trachten te anticiperen op deze veranderingen door beleid te ontwikkelen. Strategisch beleid kan bijvoorbeeld bestaan uit strategische plannen en programma's waarin langetermijnvisies en langetermijnstrategieën zijn opgenomen. In het verlengde van het informeren van beleid ligt dus ook het *ontwikkelen van beleidsopties* zoals door Da Costa [14] naar voren wordt gebracht.

Tevens blijkt dat toekomstverkenningen niet alleen inspireren en informeren in het kader van de ontwikkeling van nieuw beleid. Ze kunnen ook meerwaarde bieden door bestaande beleidsvoornemens en visies te *'testtunnelen'*. In het geval dat (semi)ambtenaren of bestuurders al beleidsvoornemens in gedachten hebben, levert testtunneling extra beleidsrelevantie informatie op. Deze functie van toekomstverkenning kan ook gezien worden in het licht van de functie van het *legitimeren van beleid*, zoals door Fobé en Brans [10] getypeerd. Bestuurders hebben veelal beleidsvisies en strategieën in gedachten en kunnen

middels het testtunnelen met toekomstverkenningen eigen beleidsvoornemens toetsen of ze inspelen op toekomstige veranderingen. Wel laat dit onderzoek zien dat het voor direct betrokkenen, die niet veel ervaring met toekomstverkenning hebben, niet altijd duidelijk is wat de betekenis van de resultaten van een teststunneling is en hoe zij deze inzichten vervolgens zelfstandig beleidsmatig kunnen aanwenden.

Als het gaat om het informeren van beleid is ook gebleken dat betrokkenen het positief vinden om middels toekomstverkenningen geprikkeld te worden om over *innovatief* lokaal beleid na te denken. In de beleidsvoorbereiding worden meerdere innovatieve beleidsvisies en -strategieën ontworpen door de inzet van toekomstverkenningen. Echter, het is vervolgens niet evident dat deze innovatieve denkrichtingen worden vastgelegd in beleid, programma's en plannen en dat deze ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Veelal komen capaciteitsproblemen naar voren, aangezien de perceptie is dat innovatieve acties extra tijd en capaciteit vergen. Hierdoor komt vervolgens de uitvoering van innovatief beleid onder druk te staan. Het is dan ook een uitdaging om deze innovatieve opties in de beleidsontwikkeling en -uitvoering te *behouden*.

De functie van *monitoring en evaluatie* in de beleidscyclus is ook in voorliggend onderzoek belicht. Toekomstverkenningen kunnen gebruikt worden om de veronderstellingen inzake toekomstige veranderingen op te volgen, te evalueren (of deze ook bewaarheid worden) om vervolgens lokaal beleid eventueel bij te sturen of te vernieuwen. Met andere woorden, de veronderstellingen over toekomstige veranderingen die ten grondslag liggen aan beleid worden getoetst aan de werkelijke veranderingen. Als deze niet met elkaar overeenkomen is het zaak het reeds uitgestippelde beleid opnieuw tegen het licht te houden. Beleidsvoorbereiders die weinig ervaring hebben met toekomstverkenningen, hebben deze functie niet bij aanvang op hun netvlies. De waarde van deze functie wordt ontdekt gaandeweg de toepassing van een toekomstverkenning. Als deze functie wordt toegepast, blijkt dat de opgedane inzichten ook meteen een onderbouwing opleveren om de toekomstverkenning wel of niet te updaten.

Kortom, in verschillende fasen van de beleidscyclus kunnen toekomstverkenningen op het lokale beleidsniveau inhoudelijk gezien van betekenis zijn. Het gaat dan vooral om inhoudelijke betekenisgeving; beleidsmatige producten en discussies worden van toekomstgerichte argumenten voorzien. In onderstaande figuur staan de functies van toekomstverkenningen die in de onderzochte lokale beleidsprocessen aan de orde zijn geweest, samengevat weergegeven.

Figuur 9. 1 Ervaren van functies van toekomstverkenningen in de beleidscyclus

Voorliggend onderzoek laat ook zien dat er nog andere functies van toekomstverkenningen tijdens de toepassing van een toekomstverkennde methode worden ontdekt en gewaardeerd. Toekomstverkenning kan de participanten in het beleidsproces stimuleren meer toekomst georiënteerde attitudes te ontwikkelen, beter onderbouwde keuzes te maken en ontwikkelingen op hun waarde te schatten. Da Costa [14] spreekt in deze context over de functie van het *faciliteren* van de beleidsimplementatie. Bij deze functie is het leerproces dat de toekomstverkenning kan veroorzaken meer leidend dan het inhoudelijke eindproduct. Uit dit onderzoek blijkt dat na afloop van het toekomstverkennde proces direct betrokkenen deze functie van toekomstverkenning op individuele basis hebben ‘ervaren’ en gewaardeerd: men heeft nieuwe kennis opgedaan en eigen visies op de toekomst verbreed.

Een andere functie van toekomstverkenning is volgens Da Costa [14] het bevorderen van de participatie. Uit het onderzoek blijkt dat *participatieve* beleidsontwikkeling geen expliciete drijfveer is om voor een toekomstverkenning te opteren. Wel is naar voren gekomen dat het meerwaarde biedt als toekomstverkenningen participatief worden ontwikkeld en aangewend in lokale beleidsprocessen. In deze participatieve processen is enerzijds behoefte aan het vergaren en integreren van kennis en anderzijds aan het creëren van draagvlak voor de toekomstverkenning en de daaraan ontleende inzichten. Verder blijkt dat door zelf met de toekomstverkenning aan de slag te gaan de methode beter wordt doorgrond en op waarde wordt geschat. Na afloop van een gezamenlijk toekomstverkennd proces, waarden direct

betrokkenen juist het gezamenlijk nadenken over de toekomst en de betekenis van toekomstige veranderingen voor de eigen organisatie of beleid. Met andere woorden, er ontstaat meer begrip voor ieders perspectieven op de toekomst en meer kruisbestuiving tussen de ingebrachte kennis in het proces. Participatieve toekomstverkenningen stimuleren het gezamenlijk expliciet maken van aannames achter visies en beleid waardoor er ook meer begrip voor elkaars standpunten ontstaat.

De literatuur inzake motieven en functies van toekomstverkenningen reikt ook de functie van het *herconfigureren van het systeem* aan [14]. Gezien de integrale denk- en werkwijze van toekomstverkenning kan de toepassing ervan een nieuw licht werpen op de configuratie van het lokale beleidssysteem. Deze drijfveer om voor toekomstverkenning te kiezen komt niet expliciet in voorliggend onderzoek naar voren. Wel laat het onderzoek zien dat door de inzet van toekomstverkenningen het besef bij direct betrokkenen groeit dat een dergelijke herconfiguratie van de organisatie, wenselijk is indien men toekomstgericht wil blijven werken. Voorbeelden in dit licht zijn het ter discussie stellen van de gebruikelijke tijdshorizonten (korte termijn) waarop normaliter gefocust wordt in beleidsprocessen of het ter discussie stellen van de ‘verkokering’ van de organisatie zelf. Wat dit laatste betreft, blijkt onder meer dat het niet eenvoudig is om bijvoorbeeld kwalitatieve integrale verkenningen een plek te geven in een cultuur en structuur van sectorale beleidsdomeinen. Met andere woorden, door de inzet van het toekomstverkenkend werken kan het besef ontstaan 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.

Samengevat, veelal is het hoofdmotief om met toekomstverkenning aan de slag te gaan om lokaal beleid te informeren, en dat kan in verschillende beleidsfasen gebeuren. Uiteindelijk ontdekt en ervaart men ook andere functies van toekomstverkenning en krijgt men een bredere kijk op de mogelijkheden van de inzet van toekomstverkenningen in een beleidscontext. Juist de procesmatige functies, zoals het bevorderen van participatie en het faciliteren van de beleidsimplementatie, worden achteraf beschouwd net zo belangrijk gevonden als de inhoudelijke functies van toekomstverkenningen. Toekomstverkenningen worden in de beleidspraktijk beleefd als een instrument dat participatie bevordert en dat wederzijdse leerprocessen inzake toekomstige veranderingen faciliteert. Uit dit onderzoek blijkt ook dat als er weinig ervaring is met toekomstverkenning, direct betrokkenen bij aanvang van een verkenning niet precies weten wat ze van een toekomstverkenkend traject mogen verwachten. Niet alle functies van toekomstverkenning zijn op voorhand gekend; naar aanleiding van een traject wordt pas duidelijk welke mogelijkheden zo’n toekomstverkenkend traject biedt. Verder blijkt dat er meerdere functies van toekomstverkenning tegelijk aan de orde kunnen zijn. Deze functies kunnen elkaar bovendien versterken. Als men het palet aan mogelijke functies overziet dan gaat men toekomstverkenning ook meer zien als een continue manier van denken dan als een eenmalig project. Als eenmaal deze notie is doorgedrongen bij betrokkenen gaat men vervolgens ook inzien dat deze toekomstverkennende manier van denken en doen veelal niet direct breed implementeerbaar is in een beleidscontext waarin men werkt.

9.2.2 Hoe worden toekomstverkenningen uitgevoerd ten behoeve van strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

Uit het onderzoek blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat beleidsvoorbereiders die nog geen ervaring hebben met toekomstverkenning in een lokale beleidscontext *zelfstandig* aan de slag gaan met toekomstverkenning. Zoals reeds naar voren is gekomen is het keuzepalet aan toekomstverkennde methoden groot [29] en kunnen methoden met elkaar gecombineerd worden. Voor de beleidsvoorbereider is het een complexe opgave om wegwijs te worden in de veelheid aan methoden; welke toekomstverkennde methode(n) of combinatie van methoden is op maat voor het eigen beleidsproces? En is een kwantitatieve of kwalitatieve toekomstverkenning wenselijk? Naast inhoudelijke argumenten, waaronder het doel van de inzet van de toekomstverkenning spelen ook organisatorische en praktische afwegingen een doorslaggevende rol in deze, waaronder: de cultuur in de organisatie, tijd, doorlooptijd en capaciteit die kunnen worden vrijgemaakt voor de toekomstverkenning (inclusief het leren van de toekomstverkenning) en de ervaring met toekomstverkenning van de direct betrokkenen bij de toekomstverkenning en het beleidsproces. Gebleken is dat het betrekken van een externe en onafhankelijke begeleiding op vlak van toekomstverkenning meerwaarde biedt in deze.

Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt, worden toekomstverkenningen steeds participatiever ingezet in de praktijk [51] [100]. Daarvan getuigt ook voorliggend onderzoek. Met name de (semi) ambtenaren van de overheidsorganisaties hebben zelf de toekomstverkenning mee vorm gegeven en ervan geleerd. Dit onderzoek illustreert dat een participatieve insteek van een toekomstverkenning, met personen met weinig tot geen ervaring met toekomstverkenning, voor- en nadelen kent. Voordelen zijn dat er meer draagvlak ontstaat voor de toekomstverkenning zelf, de achterliggende methode en de beleidsproducten die voortkomen uit onderliggende beleidsprocessen. Ook is het een voordeel dat mensen de methode beter begrijpen en doorgronden omdat ze er intensief mee hebben leren werken en de uitkomsten op waarde kunnen schatten. Verder kan direct ingespeeld worden op de informatiebehoeften (als het gaat om toekomstgerichte informatie) die in het beleidsproces aan de orde zijn. Deze factor vergroot de kans dat de toekomstverkenning uiteindelijk meer betekenis heeft voor de organisatie. Nadeel is dat er minder diepgang wordt bereikt in de toekomstverkenning en dat er kennishiaten in de toekomstverkenningen aanwezig kunnen zijn. Kennishiaten kunnen ontstaan onder meer door gebrek aan expertise op vlak van de toekomstige ontwikkelingen zelf, de onzekerheid ervan, de wijze waarop ontwikkelingen kunnen samenhangen en de betekenis van veranderingen voor de organisatie. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat het betrekken van externe experts (met kennis over toekomstige veranderingen) in deze participatieve toekomstverkenningen in de lokale beleidspraktijk ook een uitdaging betreft. Benodigde profielen van experts lijken in de lokale praktijk schaars te zijn. Verder blijkt dat wanneer het geen structurele rol betreft, er minder sprake is van eigenaarschap van het toekomstverkenkend proces.

Procesontwerpen voor interactieve toekomstverkenning

Op basis van voorliggend onderzoek kan de conclusie getrokken worden dat indien organisaties weinig tot geen ervaring met (kwalitatieve) toekomstverkenning hebben het meerwaarde heeft eerst de toekomstverkennende methode eigen te maken, bijvoorbeeld middels training, alvorens deze toe te passen. Zo leert men alle functies van de methode kennen en kan men de methode op waarde schatten alvorens deze in een beleidsproces in te zetten.

De onderzochte toekomstverkennende trajecten zijn te beschouwen als *kennisco-creatie-trajecten*. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen zijn er verschillende criteria voor kennisco-creatie [56]. Als deze criteria langs de inzichten van dit onderzoek worden gelegd, kan het volgende geconcludeerd worden.

Wat het criterium *relevantie* betreft, blijkt uit het onderzoek dat betrokken beleidsvoorbereiders en bestuurders over het algemeen de toekomstverkenningen relevant vonden voor de centraal staande beleidsprocessen. Zij onderstreepten de relevantie vanuit inhoudelijk oogpunt: inhoudelijke inzichten uit de toekomstverkenningen waren bruikbaar voor de beleidsontwikkeling. Ook de procesmatige relevantie werd getypeerd: het gaat dan over meer inzicht in en begrip voor elkaars standpunten, het wederzijds leren en de teambuilding die gestimuleerd werd door de inzet van toekomstverkenningen.

Het criterium *betrouwbaarheid* is een complexer criterium in de context van de participatieve inzet van toekomstverkenningen in lokale beleidsprocessen. Kennis uit een toekomstverkenning is per definitie kennis die niet gestoeld is op wetenschappelijke uitgangspunten en is dus kennis die lastig falsifieerbaar is, aangezien de toekomst nog niet 'bestaat'. Dit criterium is dus lastig te operationaliseren in de context van kennisco-creatie van toekomstverkenningen. Wel is het proces dat ten grondslag ligt aan een toekomstverkenning falsifieerbaar, oftewel de methodische stappen die gezet worden in een toekomstverkenning en tot welk typen resultaten deze stappen leiden.

Een laatste criterium betreft de *legitimiteit* van het kennisco-creatie proces. In het merendeel van de co-creatie processen zijn inzichten deels wel en deels niet beleidsmatig aangewend en in beleidsproducten verwerkt. Dus voor een deel van de gevalstudies is er sprake van legitimiteit. Wel is het zo dat in alle onderzochte processen het aanvoelen van betrokkenen was dat er meer inzichten uit de toekomstverkenningen te halen waren die in het beleid opgenomen hadden kunnen worden indien er bijvoorbeeld meer tijd en capaciteit was geweest.

In hoofdstuk 2 zijn enkele *succesfactoren* voor kennisco-creatie processen naar voren worden gebracht [56] die vergeleken kunnen worden met de ervaringen met de kennisco-creatie in voorliggend onderzoek.

1. Als het gaat over het betrekken van de *cruciale actoren* in het bijzonder tijdens de ontwikkeling van de toekomstverkenning en het aanwenden van de inzichten uit de toekomstverkenning kan geconcludeerd worden dat het deels gelukt is om de 'cruciale' actoren te betrekken. Als het gaat om de toekomstverkenningen zelf was er soms nood aan specifieke experts op vlak van de inhoud van de toekomstverkenning. Als het gaat om het beleidsmatig aanwenden van de inzichten uit de toekomstverkenning zaten in enkele gevallen de beslissers niet aan tafel waardoor er doorwerkingspotentieel onbenut is gelaten.
2. Als het gaat om de factor van de *gezamenlijke probleemstructurering* kan geconcludeerd worden dat de toekomstverkenning zelf de 'gezamenlijke vraagstuk structurering' beslaat. Getracht is in de ontwikkeling van de toekomstverkenning zo breed mogelijk de toekomst te verkennen, door een brede vraagstelling voor de toekomstverkenning te hanteren, en niet direct ontwikkelingen uit te sluiten. Echter, de zogeheten 'jump to solution' [57] is eveneens ervaren. Op het moment dat inzichten uit de toekomstverkenningen beleidsmatig doorvertaald werden, werd er al gauw naar 'nauwere' oplossingen gezocht, en bleven innovatieve oplossingen achter.
3. Als het gaat om het vinden en uitbreiden van *gemeenschappelijke referentiekaders* is in dit onderzoek duidelijk geworden dat kennisco-creatie van toekomstverkenningen, inclusief het participatief strategisch aanwenden van de inzichten, aan de orde was. Betrokkenen hebben aangegeven dat ze juist de gezamenlijke kennisopbouw waardeerden als zijnde een belangrijk neveneffect van de kennisco-creatie van de toekomstverkenning.
4. Wat betreft het zorgdragen voor een heldere *inbedding en positionering* van het toekomstverkenkende proces is reeds aan de orde gekomen dat niet in elk onderzocht beleidsproces de juiste integrale en hiërarchische positie van de co-creatie is 'verworven' wat de doorwerking van de toekomstverkenningen in sommige gevallen heeft belemmerd.
5. Wat betreft het belang dat iedereen - en vooral de wetenschappers - *helder en consequent* zijn in hun *rol* kan geconcludeerd worden dat de (semi)ambtelijke beleidsvoorbereiders in de onderzochte processen een vrij constante rol hebben gespeeld. Voor de rol van de bestuurders is dit lastiger te typeren. Ondanks dat hun rol niet zo gedetailleerd is onderzocht als die van de (semi)ambtenaren is wel gebleken dat bestuurders in de discussies over de toekomstverkenning een transparante, inhoudelijke en gelijkwaardige rol met andere beleidsvoorbereiders om de tafel hebben gespeeld. In een van de gevalstudies kwam expliciet naar voren dat toen bestuurders vervolgens de besluitvormende fase ingingen andere krachten gingen spelen. Eigen visies en partij ideologieën zijn toen meer op de voorgrond getreden. De wetenschapper heeft twee rollen gespeeld, zij heeft vooral een faciliterende rol gespeeld tijdens de interactieve momenten, waaronder vooral workshops en bijeenkomsten. Voorafgaand en na afloop van deze interactieve momenten is zij vooral onderzoeker geweest. In die rol heeft zij betrokkenen benaderd om te evalueren, interviews af te leggen en bevragingen te

beantwoorden. Volgens Pielke [58] heeft de onderzoeker vooral de rol gespeeld van 'honest broker'.

6. Als het gaat om het *afrekenmechanismen* van zowel de wetenschapper als de beleidsmaker is het van belang dat deze mechanismen niet of zo min mogelijk belemmerd zouden moeten werken. Als het gaat om de beleidsvoorbereiders is duidelijk geworden dat ze openstonden voor de toekomstverkenning en ruimte namen om over nieuw en innovatief beleid na te denken. Wel is gebleken dat toen (innovatieve) beleidsvoornemens opgenomen moesten worden in beleidsplannen, de haalbaarheid (financieel en capaciteit technisch) van ideeën parten ging spelen. Bewust werd dit afrekenmechanisme pas later in het toekomstverkenningstraject aan de orde gebracht om innovatieve denkrichtingen de ruimte te laten om verdiept te worden. De onderzoeker werd door de betrokken (semi)overheidsinstelling als een 'opdrachtnemer' beschouwd en in die rol werd de onderzoeker afgerekend op de begeleiding van interactieve processen en het tijdig afronden van afgesproken (tussen)producten. Dit mechanisme kon op gespannen voet staan met het afrekenmechanisme van de onderzoeker. Om diepgang in onderzoek te bereiken was in sommige gevallen meer tijd en meer capaciteit van de betrokkenen nodig. Echter die tijd en betrokkenheid kon niet altijd geboden worden.
7. De factor van het organiseren van hulpmiddelen en -bronnen om de kennisco-creatie te ondersteunen was aan de orde in de onderzochte toekomstverkenningstrajecten. Het ging onder meer over het voorzien van werkmaterialen tijdens de interactieve sessies en het voorzien van ondersteunende communicatieve instrumenten om de toekomstverkenningen te faciliteren. Deze ondersteuning werd bovendien gewaardeerd door de direct betrokkenen.

Toekomstverkenning producten en tussenproducten

In de onderzochte lokale beleidspraktijken bestonden eindproducten van de toekomstverkenningstrajecten veelal uit trends en scenario's die soms enige diepgang misten in termen van onderbouwing. Tegelijkertijd laat voorliggend onderzoek zien dat de opgeleverde toekomstverkenningen waarde hebben gehad voor de beleidsprocessen en de beleidsvoorbereiders. Juist door de snelheid van deze co-creatieprocessen en de nauwe betrokkenheid van degenen die uiteindelijk ook mee het beleid vormgeven, zijn inzichten uit de toekomstverkenningen aangewend in de beleidsontwikkeling, ondanks dat de toekomstverkenningen meer diepgang hadden kunnen krijgen.

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

Aanwenden van toekomstgerichte inzichten voor beleid

Voorliggend onderzoek leert dat het niet eenvoudig is om de brug tussen toekomstverkenning en beleid te slaan indien betrokkenen weinig ervaring hebben met toekomstverkenning. Methodisch gezien ligt er een uitdaging om concrete en meer gedetailleerde handreikingen te voorzien om beleidsvoorbereiders zelfstandig de inzichten van een toekomstverkenning te laten verwerken in een beleidsontwikkeling. Afhankelijk van de organisatiecontext en de functie van de toekomstverkenning in het beleidsproces lijken structuren als het systeemdenken en het Business Model Canvas beloftevolle ‘bruggebouwers’ te zijn. Deze structuren zijn behulpzaam geweest bij het overzichtelijk, transparant en gestructureerd nadenken over de betekenis van de toekomstverkenning voor het strategische (beleids)proces.

De onderzochte ervaringen in de beleidspraktijk getuigen dus niet van een kloof tussen toekomstverkenningen en beleidsprocessen (zie onder meer [9] [81] [64] [79]). Het onderzoek laat overwegend voorbeelden van beleidsprocessen en beleidsproducten zien waarin toekomstverkenningen betekenisvol zijn geweest. De mate en de vorm waarin verschilt over de beleidsprocessen heen. Ook geldt dat de verwevenheid van toekomstverkenningen en beleidsprocessen nog groter had kunnen zijn indien men meer ervaren was geweest met toekomstverkenning en meer tijd, capaciteit en structuren beschikbaar had gehad die hierin zouden kunnen ondersteunen.

Toekomstverkenningen kunnen op verschillende manieren van betekenis zijn voor beleidsprocessen en de betrokkenen. Het gaat zeker niet alleen om de inhoudelijke betekenis voor het beleidsproces zelf, maar ook de meer procesmatige betekenis. De betekenisgeving die in eerste instantie naar voren komt in voorliggend onderzoek betreft de onderbouwing van verschillende beleidsproducten en beleidsgerichte discussies in het beleidsproces. Deze meerwaarde wordt ook door de direct betrokkenen onderstreept. Het gaat hier over een *instrumentele doorwerking* [74]. Nieuw beleid komt tot stand op basis van de inzichten uit de toekomstverkenning of bestaand beleid wordt in het licht hiervan aangepast. Deze instrumentele vorm van doorwerking is niet verrassend aangezien aan het begin van de onderzochte beleidsprocessen de intentie expliciet aanwezig was om toekomstverkenningen beleidsmatig aan te wenden. Daartoe zijn ook procesontwerpen ontwikkeld. Bovendien was er weinig competitie met andere kennisbronnen waardoor een instrumentele doorwerking haalbaar was.

In het licht van de inhoudelijke betekenisgeving van toekomstverkenningen voor beleid wordt in de literatuur ook gesproken over een *agenderende doorwerking*, hetgeen verwijst naar het op de agenda komen van een nieuw (of oud) beleidsprobleem, al dan niet ten gevolge van

een maatschappelijk of politiek debat [74]. Deze vorm van doorwerking is in voorliggend onderzoek naar voren gekomen, maar dan vooral in de context van beleidsvoorbereidende discussies. Nieuwe vraagstukken kwamen op de radar, waaronder bijvoorbeeld 'de toegenomen mogelijkheden van de inzet van big data voor de eigen werking'. Dit vraagstuk stond voorheen niet op de agenda maar als gevolg van de toekomstverkenning is het uiteindelijk wel op beleidsagenda's geplaatst en vervolgens ook verwerkt in visies, beleidsstrategieën en -acties. In een deel van de onderzochte processen zijn deze agendapunten later aan bestuurders voorgelegd en door hen geaccordeerd.

Als het gaat om de instrumentele doorwerking blijkt uit dit onderzoek dat inzichten uit een toekomstverkenning in *verschillende fasen* van de beleidscyclus kunnen doorwerken, bijvoorbeeld in de agenderingsfase, de beleidsvoorbereidende fase, besluitvormingsfase en evaluatiefase. Het is daarbij niet vanzelfsprekend dat toekomstverkenningen doorwerken van 'begin tot einde' van de cyclus, dus van agendering tot evaluatie. Enerzijds gaat het hier om een bewuste keuze om toekomstverkenningen in een fase wel of niet in te zetten. Anderzijds kunnen er 'obstakels' aan de orde zijn zoals een reorganisatie en het vertrek van zogeheten ambassadeurs van het toekomstdenken uit de organisatie. Deze obstakels kunnen ertoe leiden dat het toekomstverkennen niet meer wordt voortgezet, hetzij in het beleidsproces zelf hetzij in de organisatie (los van het beleidsproces). Voorliggend onderzoek laat zien dat op dit typen obstakels veelal niet geanticipeerd wordt in de lokale beleidspraktijk.

Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat er naast de instrumentele ook andere vormen van betekenisgeving van toekomstverkenning voor beleid zijn. Zoals in de context van de faciliterende functie van toekomstverkenningen al werd aangeduid kunnen toekomstverkenningen ook van betekenis zijn in het beïnvloeden van 'mindsets' van mensen. Weiss [75] spreekt in dit verband van *conceptuele* doorwerking. Daarbij gaat het om doorwerking die veeleer op indirecte wijze plaatsvindt. Informatie en kennis worden in dit perspectief geïnterpreteerd door beleidsmakers en sijpelen door in de percepties, visies en standpunten van beleidsmakers. Deze vorm van doorwerking komt ook naar voren in dit onderzoek; pas later in de beleidstrajecten beseft men dat men bepaalde informatie uit toekomstverkenningen onbewust heeft 'opgeslagen in het geheugen' en later komt deze kennis in andere verbanden weer van pas.

In de literatuur wordt gesproken over de zogeheten *procesmatige doorwerking* van toekomstverkenning voor beleid [76] [77]. Deze vorm van doorwerking is ook zeker aan de orde in de beleidsprocessen die in dit onderzoek onder de loep zijn genomen. Geleken is dat de betrokkenheid in het proces in een meer open houding ten aanzien van kennis voor beleid resulteert. Het gaat bijvoorbeeld over leereffecten ten gevolge van het proces dat doorlopen is of over het ontstaan van gedeelde opvattingen of het ontstaan van een netwerk tussen actoren. Ook een gevoel van eigenaarschap over en verbondenheid met een project, beleidsprobleem of oplossing zijn mogelijke gevolgen van procesdoorwerking. Deze vorm van doorwerking uit zich onder meer in een intensievere samenwerking tussen personen die

betrokken zijn bij de toekomstverkenning. Verder is sprake van een meer kennisgedreven manier van werken die eigen wordt gemaakt door het werken met de toekomstverkenning. Ook het ambassadeurschap van het toekomstdenken, dat groeit doorheen zo'n toekomstverkenningstraject, is een vorm van procesmatige betekenis. Tot slot, is de ondervonden meerwaarde van het wederzijds leren en het leren begrijpen van elkaars perspectieven op de toekomst eveneens een uiting van deze vorm van doorwerking die in dit onderzoek naar voren is gekomen. Habegger [101] spreekt in dit verband van 'reflexive mutual social learning processes'.

Uit voorliggend onderzoek blijkt 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 in geval bestuurders en (semi) ambtenaren samen aan de slag gaan met toekomstverkenning, ter voorbereiding van nieuw beleid, ook kenmerken van de schemabenedering, eerder dan dan de arenabenedering aan de orde zijn. 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.

Betekenisgeving van toekomstverkenningen op langere termijn

Uit voorliggend onderzoek blijkt dat het een uitdaging is om de doorwerking van het toekomstverkennen op lange termijn te waarborgen ondanks dat betrokkenen positief zijn over de toekomstverkenningse methoden en de resultaten van de toekomstverkenning. Vaak raakt het toekomstdenken op de achtergrond in geval betrokkenen weer met de dagelijkse meer reguliere werkzaamheden aan de slag gaan en de toekomstverkenningse activiteiten gekoppeld aan een beleidsproces zijn afgerond. Duidelijk is geworden dat er dan nood is aan een meer 'continue herinnering' en (infra)structuren om de methode of de inhoudelijke toekomstgerichte inzichten te raadplegen en actief te gebruiken.

Verder laat het onderzoek zien dat aanvankelijk toekomstverkenningen als een project worden gepercipieerd met als gevolg dat er vaak te weinig tijd, doorlooptijd en capaciteit beschikbaar zijn, zowel voor de interne betrokkenen als de externe ingehuurd professionals. Tegelijkertijd kunnen deze projecten als *pionierswerk* beschouwd worden. Indien er voldoende draagvlak voor toekomstverkenningen ontstaat zal er vervolgens structureler nagedacht worden over de verdere inbedding van het gedachtegoed binnen de organisatie en

worden de toekomstverkenningen dus niet meer als project beschouwd maar als een manier van denken en handelen.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat er een bepaalde gelaagdheid in de verschillende vormen van doorwerking te signaleren is. Allereerst gaat het over het niveau van het *lokale beleidsproces* zelf; in de gevalstudies worden de toekomstverkenningen in eerste instantie ingezet om beleidsprocessen en beleidsproducten te onderbouwen. Ook blijkt dat er ook op *individueel niveau* doorwerking kan optreden bij direct betrokken in een beleidsproces. De doorwerking kan verder verbreden naar een *collectief niveau*, het niveau van de organisatie. Op organisatieniveau is er dan uiteindelijk sprake van een toekomstgerichte cultuur, een organisatiestructuur waarbij het toekomstdenken is ingebed en werkwijzen die blijf geven van een toekomstgerichte manier van werken (zie onder meer Höjer en anderen [102]). Tenslotte lijkt een nog hogere of diepere vorm van doorwerking denkbaar, te weten de doorwerking op het schaalniveau van de maatschappij. Dat wil zeggen dat het toekomstverkenkend vermogen van een organisatie ook afstraalt op de organisaties en belanghebbenden waarvoor en waarmee ze samenwerkt.

Uit voorliggend onderzoek blijkt dat vooral delen van de eerste drie vormen van doorwerking aan de orde zijn geweest in de onderzochte beleidsprocessen. Ook laat het onderzoek zien dat er na eerste ervaringen betrokkenen het wenselijk vinden dat er op organisatorisch niveau doorwerking van toekomstverkenning, zowel in termen van kennis als in kunde, wordt gerealiseerd. *Kennis* gaat dan vooral over de kennis inzake mogelijke toekomstige veranderingen, de samenhang ertussen, de mate van onzekerheid ervan en de mogelijke gevolgen van veranderingen voor de (semi)overheidsinstelling. *Kunde* gaat vooral over het aanmeten van een toekomstgerichte manier van denken en handelen. Om zowel kennis als kunde op vlak van toekomstverkenning te laten doorwerken op organisatieniveau is het noodzakelijk dat de cultuur, de structuur en de werkwijzen van organisaties gaan transformeren naar toekomstgerichte, meer integrale en flexibele vormen.

Figuur 9.2 Gelaagdheden in doorwerking

9.2.4 Welke meerwaarde hebben toekomstverkenningen voor betrokkenen?

Voorliggend onderzoek laat zien dat als strategische medewerkers van lokale (semi)overheidsinstellingen voor het eerst in aanraking komen met toekomstverkenningen zij dit als een *positieve* ervaring percipiëren. Zij zien in het toekomstverkennen een vernieuwende manier van strategisch denken. Die vernieuwing schuilt in de inhoudelijke inzichten die zij aan een toekomstverkenning ontlelen. Voor hen is 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 dit onderzoek komt ook duidelijk de procesmatige meerwaarde van een toekomstverkenning voor direct betrokkenen naar voren. Zij waarderen tijdens het proces van toekomstverkenning het gezamenlijk nadenken over de toekomst, het wederzijds leren daarover en de openheid die ontstaat naar elkaar toe. Er ontstaat meer begrip voor elkaars toekomstperspectieven en er wordt tegelijkertijd gebouwd aan een gezamenlijke kennisbasis, oftewel een ‘common ground of understanding’.

Verder blijkt dat direct betrokkenen ondervinden dat het belangrijk is dat men *zelf* de toekomstverkenning mee beleeft zodat men zelf de methode doorgrondt en de meerwaarde ervan beleeft. Deze kennismaking met toekomstverkenning verloopt overigens niet altijd even soepel. Daar waar betrokkenen geen of weinig ervaring hebben met toekomstverkenning kan een eerste kennismaking met toekomstverkenning verwarrend werken. Men volgt niet altijd de stappen die gezet worden, doorgrondt niet altijd welke kennis op tafel komt en kan uiteindelijk niet goed de uitkomsten van zo’n eerste stap op waarde schatten. Met andere woorden, er is tijd nodig om met de toekomstverkennende methoden te leren werken. Voorliggend onderzoek leert ook dat het tijd kost om een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen in het kader van een toekomstverkenning. Het toekomstverkennend jargon behoeft in ieder geval aandacht in geval de betrokkenen geen tot weinig ervaring hebben met toekomstverkenning. Het gebruik van termen als ‘scenario’s’, ‘visievorming’, ‘robuustheid’, ‘testtunneling’, kunnen tot verwarring leiden aangezien ze raken aan meer beleid gerelateerde terminologie met veelal andere betekenissen.

9.2.5 Welke factoren zijn van invloed op de relatie tussen toekomstverkenningen en strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

Afstemming beleidsproces middels kennisco-creatie leidend

Voorliggend onderzoek brengt een aantal hefbomen en barrières naar voren die aan de orde zijn bij het toepassen van toekomstverkenningen in lokale strategische beleidsprocessen (zoals ook naar voren gebracht in [103]). Als de inzichten uit voorliggend onderzoek worden

vergeleken met inzichten uit de literatuur blijkt onder meer dat in de onderzochte lokale beleidspraktijk niet zozeer kenmerken van de toekomstverkenning zelf bepalend zijn voor betekenisgeving voor het beleidsproces maar de wijze waarop en de mate waarin met het procesontwerp voor de toekomstverkenning rekening wordt gehouden met de dynamiek van het *beleidsproces*. Deze inzichten sluiten aan bij de analyses van Bakker [87], van der Steen [64] en Da Costa en anderen [14]. In de literatuur wordt daarbij vooral het belang van de juiste timing van een toekomstverkenning benadrukt [9] [14]. Uit dit onderzoek blijkt dat timing inderdaad een belangrijk facet is vooral als het gaat over de precieze deadlines en momenten die vastliggen in het beleidsproces en dus ook sturend zijn voor de timing en afstemming met de toekomstverkenning.

Naast timing gaat het ook over 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. Betrokkenen in het beleidsproces kunnen in een *kennisco-creatieproces* 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 benadrukt door van Doorn en Van Vught [86] en Van der Steen en Van Twist [62]. Het betrekken van beslissers en bestuurders bij de toekomstverkenning heeft meerwaarde in het verder versterken van de relatie tussen toekomstverkenning en beleid.

Verder leert voorliggend onderzoek dat het zaak is om in het proces van co-creatie voldoende *externe* toekomstverkenners te betrekken om ‘tunnelvisies’ te voorkomen en de kwaliteit van de toekomstverkenning te versterken, met name in termen van inhoudelijke onderbouwing. In de literatuur ligt het accent op de reputatie, de deskundigheid en de professionele achtergrond van toekomstverkenners (zie onder meer [62] en [86]). Deze kenmerken hebben in enkele gevallen ook een rol gespeeld, maar het onderzoek wijst ook uit dat juist in een kennisco-creatie proces additionele factoren te benoemen zijn, waaronder het belang van het betrekken van de juiste beleidsvoorbereiders en/of bestuurders die openstaan voor toekomstverkenning en voldoende open naar elkaar kunnen en willen zijn.

Voorliggend onderzoek brengt nog een aantal *aanvullende factoren* naar voren die overwogen zouden moeten worden teneinde de betekenis van de toekomstverkenning voor het beleidsproces te versterken:

- door de inzichten uit de toekomstverkenning direct op te nemen in strategische beleidsproducten, die geregeld worden gebruikt
- door met het procesontwerp rekening te houden met de cultuur en (toekomstverkenkende) werkwijzen van de organisatie die de toekomstverkenning initieert
- door te waken voor de continuïteit in posities en rollen van betrokkenen bij de toekomstverkenning, waaronder de projectleider(s), de eindverantwoordelijke(n), de toekomstverkenners, de beleidsvoorbereiders en de beslissers in het beleidsproces

Belevingsvormen van toekomstverkenningen als hefboom

In de literatuur [9] komt ook het aspect van wervingskracht van de toekomstverkenning aan de orde als een van de beïnvloedende factoren wat betreft de betekenisgeving van een toekomstverkenning voor een beleidsproces. Voorliggend onderzoek geeft mee dat er nog een wereld open ligt wat betreft het gebruik van verschillende belevingsvormen voor toekomstverkenningen, hetzij tijdens het ontwikkelproces van toekomstverkenningen hetzij na voltooiing. Hiermee wordt de boodschap van de Association of Professional Futurists (APF) onderstreept [28]. Ook de APF geeft aan dat er meer aandacht zou moeten uitgaan naar onderzoek inzake de belevingsvormen van toekomstverkenningen. Het is nog zoeken welke vormen uiteindelijk het meest effectief zijn gelet op de functie van de toekomstverkenning, de doelgroep (gebruikers van de toekomstverkenning), het beschikbare budget en capaciteit. In ieder geval toont ook dit onderzoek aan dat de inzet van belevingsvormen van toekomstverkenningen ertoe leidt dat personen de toekomstverkenning sneller en indringender eigen maken en daardoor makkelijker de koppeling met de beleidscontext kunnen maken.

Organisatorische positionering

Dit onderzoek laat ook zien dat organisatorisch gezien een goede 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 te positioneren binnen de organisaties. Op deze manier wordt de betekenisgeving van de toekomstverkenning voor het beleidsproces en de organisatie uiteindelijk vergroot. Voorliggend onderzoek laat zien dat het niet evident is dat deze posities ook daadwerkelijk 'verworven' worden.

Overige factoren

In de literatuur (zie hoofdstuk 2) komt nog een aantal aanvullende factoren naar voren, die minder expliciet aan de orde zijn geweest in voorliggend onderzoek maar wel een rol hebben gespeeld. Als het gaat om de gehanteerde toekomstverkenkende methode, is het opvallend dat in dit onderzoek de methode van toekomstverkenning zelf in termen van bijvoorbeeld **validiteit** minder aan de orde is geweest. Waarschijnlijk spelen aspecten als validiteit een minder grote rol omdat de betrokkenen nog niet wegwijs waren in de wereld van de toekomstverkenkende methoden. Ook blijkt uit het onderzoek dat betrokkenen vertrouwen hadden in de externe begeleider wat betreft de kwaliteit van de gehanteerde methode. Het ging dus niet zozeer om kenmerken als de validiteit van de methode, maar eerder over de factor of de methode aansluit bij de cultuur, werkwijze en ervaring van de organisatie. Ook speelde mee dat betrokkenen de validiteit van de kwalitatieve toekomstverkenning zelf niet in vraag stelden, maar wel de wijze waarop deze verkenning afgestemd kon worden met andere typen verkenningen.

Verder is opvallend dat er in de meeste onderzochte beleidsprocessen nagenoeg *geen concurrentie* heeft plaatsgevonden met andere expliciete kennisbronnen. Volgens de literatuur, zie hoofdstuk 2, lag het in lijn van de verwachtingen dat deze vorm van concurrentie aan de orde zou zijn in de onderzochte beleidsprocessen. De inzichten uit de toekomstverkenning hebben een prominente rol gespeeld in het ontwerpen van beleid. Er lagen veelal geen andere studies op tafel bij het ontwikkelen van het beleid. Uiteraard speelde de kennis die betrokkenen in hun achterhoofd hadden ook een belangrijke rol bij het ontwerpen van het beleid. Verder werd gerefereerd aan voorgaande beleidsplannen en beleidsvoornemens die al op de agenda stonden. De ervaring van de onderzoeker in meer nationale beleidscontexten is dat er bij een strategisch beleidsproces vaak meerdere onderleggers voor de beleidsontwikkeling ter tafel liggen en het niet eenvoudig is deze in samenhang en gebalanceerd mee te nemen in de beleidsontwikkeling. Dit komt omdat deze verschillende onderleggers vaak door verschillende projectleiders, medewerkers of externe bureaus tot stand zijn gekomen. Methodologisch zijn ze niet makkelijk te integreren omdat ze verschillende tijdshorizonten, geografische afbakeningen en inhoudelijke afbakeningen kennen. Het risico is dan groot dat de toekomstverkenning uiteindelijk minder gewicht krijgt aangezien de 'hardheid' van de kennis in de toekomstverkenning lager is dan die van andere kennisbronnen. In voorliggend onderzoek gaat het over de lokale beleidspraktijk waar ook vaak minder budgetten en mankracht voorhanden zijn om meerdere bouwstenen voor de beleidsontwikkeling voor te bereiden.

Ook is gebleken dat het *type beleidsproces* en de *mate van conflicten* in het beleidsproces niet direct een rol hebben gespeeld bij de betekenisgeving van de toekomstverkenning voor het beleidsproces. Hierbij wordt wel direct een grote kanttekening gemaakt; in de gevalstudies zijn slechts delen van het beleidsproces onderzocht, en dan vooral die delen waarbij (semi)ambtelijke medewerkers betrokken waren. Het onderzoek was minder gericht op de dynamiek in de politieke arena. Daar waar politieke actoren betrokken raakten hetzij bij de toekomstverkenning hetzij het vertalen van de inzichten uit de toekomstverkenning naar beleid, is eerder sprake van het omgekeerde: door met een toekomstverkenning aan de slag te gaan in het kader van een strategisch (beleids)proces ontstonden er minder conflicten in het proces en verliep het beleidsvoorbereidende proces rationeler en transparanter. Zoals door enkele betrokkenen aangehaald ontstond juist meer in plaats van minder begrip voor elkaars standpunten als gevolg van de toekomstverkenning.

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. De les uit voorliggend onderzoek is dat er aan het begin van een beleidsproces best onderzocht wordt voor welke autonome ontwikkelingen het proces en de inzet van de toekomstverkenning gevoelig kan zijn zodat op deze factoren, indien mogelijk, kan worden geanticipeerd.

9.3 Vragen voor vervolgonderzoek

Toekomstverkenning is een veld in ontwikkeling [6]. Voorliggend onderzoek brengt dan ook een aantal nieuwe onderzoeksvragen en behoeften aan het licht die nader onderzoek behoeven. Sommige onderzoeksvragen zijn te relateren aan de toekomstverkenningen zelf en sommige aan het leren en beleidsmatig aanwenden van de inzichten uit de toekomstverkenningen.

9.3.1 Onderzoeksvragen gerelateerd aan toekomstverkenning

Hoe te komen tot een balans tussen co-creatie en voldoende inhoudelijke kwaliteit van een toekomst-verkenning?

Als toekomstverkenningen participatief worden ingericht met personen van een organisatie die weinig of geen ervaring hebben met toekomstverkenning kan dit op gespannen voet komen te staan met de diepgang van de toekomstverkenning wat betreft onderbouwing, consistentie, coherentie en verrassend vermogen van de toekomstverkenning. Het vinden van de juiste balans tussen draagvlak en het vergroten van het toekomstverkenkend leervermogen van de organisatie enerzijds en de diepgang en vernieuwend of inspirerend karakter van de toekomstverkenning anderzijds is een uitdaging die meer aandacht verdient. Er zou vooral meer aandacht mogen uitgaan naar onderzoek naar procesontwerpen die slagen in het bewerkstelligen van het juiste evenwicht tussen beide.

Welke alternatieven voor het raamwerk van het assenstelsel voor scenarioanalyse zijn bruikbaar in beleidscontexten?

Uit het onderzoek blijkt dat er vaak op de gekende en veel gebruikte methoden en raamwerken voor scenario's wordt teruggevallen. De insteek van het assenstelsel wordt vaak als scenarioraamwerk gekozen. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de keuze voor de assen van het raamwerk niet eenvoudig is. In het geval van het Haagse leertraject werd bijvoorbeeld geconstateerd dat de keuze voor de twee assen geen eenduidige keuze was; er was onvoldoende onderbouwing waarom juist deze twee assen gecombineerd zouden moeten worden tot een scenarioraamwerk. De vraag om concrete richtlijnen hiervoor werd dan ook geuit. Uit de literatuur over toekomstverkenning blijkt echter dat er nagenoeg geen aanvullende richtlijnen zijn. Hoogstens wordt vermeld dat assen zo onafhankelijk mogelijk moeten zijn. De literatuur leert ook dat er nog andere beloftevolle raamwerken zijn die op beperkte schaal zijn ingezet in de praktijk maar die wel beloftevol zijn (zie hoofdstuk 2). In de gevalstudies is enigszins geëxperimenteerd met nieuwe raamwerken en wijzen van scenario-ontwerp, waaronder perspectivistische scenario's en het werken met een landelijk scenarioraamwerk.

Het lijkt niet eenvoudig om met nieuwe raamwerken te experimenteren. In de onderzochte beleidsprocessen was professionele begeleiding voorhanden die zelf deze raamwerken heeft geïntroduceerd en uitgewerkt. In de praktijk is deze begeleiding niet altijd voorhanden. Indien de medewerkers van lokale (semi)overheidsorganisaties met beperkte of geen ervaring met toekomstverkenning op eigen kracht aan de slag moeten gaan met nieuwe raamwerken, zal het risico groot zijn dat zij niet in staat zijn deze zelf in te zetten en uit te werken. Een verdere handreiking, wanneer is welk type raamwerk bruikbaar in geval van scenarioanalyse, zou ontwikkeld mogen worden mede gevoed door empirisch onderzoek.

Wanneer zijn scenario's aan een update toe en hoe wordt zo'n update uitgevoerd?

In één onderzocht beleidsproces zijn scenario's 'geüpdated' met nieuwe toekomstgerichte inzichten enerzijds en een meer gedetailleerde onderbouwing anderzijds. De vraag is wanneer een toekomstverkenning aan een update toe is. Getracht is in beeld te brengen welke toekomstige veranderingen men op het moment van de update voor ogen had, om vervolgens te bekijken of deze ontwikkelingen voldoende gedekt waren in de toekomstverkenning. Ook werd bekeken of men nog achter de veronderstellingen in de toekomstverkenning kon staan. Hier ligt een uitdaging die te koppelen zou zijn aan het idee van monitoring van de toekomstverkenning. Indien men op reguliere basis monitort welke veranderingen daadwerkelijk op de organisatie afkomen en deze vergelijkt met de veronderstellingen in de toekomstverkenning ontstaat een natuurlijk update mechanisme van een toekomstverkenning. Vragen die in voorliggend onderzoek naar voren komen zijn:

- Op basis van welke indicatoren en/of criteria wordt bepaald of een scenarioanalyse aan een update toe is?
- Via welke systematiek kan aan een update van een toekomstverkenning vormgegeven worden?

Welke belevingsvormen van toekomstverkenningen zijn op maat voor welk doeleind en welke doelgroep?

Uit het onderzoek blijkt dat het vernieuwend en tevens leerrijk is om op verschillende momenten in een toekomstverkenkend traject verschillende belevingsvormen van toekomstverkenningen in te zetten voor het versterken van de beleving van de betekenis van mogelijke toekomstige veranderingen. Het gaat om belevingsvormen tijdens de ontwikkeling van de toekomstverkenning en de belevingsvorm voor de toekomstverkenning als eindproduct. De vraag is wel wanneer gebruikt men welke belevingsvorm op welk moment in het proces? En hoe werken toekomstverkenningen vervolgens in op de denkprocessen van de gebruikers ervan? Hierover is nog maar weinig bekend (zie ook [60]) en zou meer empirisch onderzoek welkom zijn. Het zou het verkennen waard zijn ook met onderzoekers in de context van speculatief en conceptueel ontwerp ervaringen te delen en aan verdere theorievorming te werken.

9.3.2 Onderzoeksvragen inzake het beleidsmatig aanwenden van toekomstverkenningen

Met welke methoden en technieken kan er van toekomstverkenningen beleidsgericht en op lokale schaal geleerd worden?

Verder is in dit onderzoek naar voren gekomen dat er meer nood is aan methodologische en procesmatige handreikingen om op zelfstandige basis gestructureerd te leren van toekomstverkenningen en deze lessen ook beleidsmatig op lokaal schaalniveau te gebruiken. Vooral als de 'gebruikers' van de toekomstverkenning weinig ervaring hebben met de toekomstverkenningen is deze behoefte aan de orde. Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de inzet van herkenbare structuren en methoden, zeker waar sprake is van tijdsdruk, er toe kan leiden dat de toekomstverkenning (sneller) 'landt' in een beleidsproces. Welke andere structuren en raamwerken kunnen de minder ervaren beleidsvoorbereider op lokaal niveau ondersteunen? In het verlengde van deze onderzoeksvraag ligt ook de vraag hoe om te gaan met de resultaten van testtunneling aan de hand van scenario's. Oftewel, hoe kunnen gebruikers van toekomstverkenningen ondersteund worden om de inzichten van een testtunneling op de juiste waarde te schatten en deze vervolgens aan te wenden in de beleidsvoorbereiding?

9.3.3 Overkoepelende onderzoeksvragen

Hoe specifiek kunnen generieke scenario's in een strategische lokale beleidscontext ingezet worden?

Een methodisch aandachtspunt betreft het generieke gebruik van toekomstverkenningen. Daar waar toekomstverkenningen losstaand van een specifiek beleidsproces worden ontwikkeld en vervolgens wel in specifieke beleidsprocessen worden ingezet is de vraag in hoeverre dit voldoende maatwerk voor het beleidsproces biedt. In een toekomstverkenning wordt getracht die drijvende krachten een plek te geven die vooral een impact kunnen hebben op het centraal staande vraagstuk. De vraag is vervolgens of de meest relevante variabelen in de toekomstverkenning zijn verwerkt, die van invloed kunnen zijn op het centrale vraagstuk en of deze ook voldoende detailniveau bevatten om een relevante discussie te voeren die uiteindelijk ook beleidsgerichte inzichten oplevert. De ontwikkeling van een handreiking inzake criteria waarop te letten bij het gebruik van bestaande toekomstverkenningen is wenselijk.

Hoe te komen tot een afstemming in het gebruik van kwalitatieve en kwantitatieve toekomstverkenningen?

In enkele onderzochte beleidsprocessen waren de direct betrokkenen al enigszins bekend met kwantitatieve methoden van toekomstverkenning, zoals prognoses en kwantitatief onderbouwde scenario's die in enkele gevallen op een hoger schaalniveau (bijvoorbeeld

landelijk) waren uitgewerkt. Een belangrijk argument om in deze processen voor kwalitatieve toekomstverkenning te opteren was onder meer de mogelijkheid om een breed scala aan mogelijke toekomstige ontwikkelingen in beschouwing te kunnen nemen. Deze keuze dient ook in het licht van de beoogde functie van de uitkomsten van de toekomstverkenning te worden gezien. Een vraag die vervolgens telkens terugkeerde was hoe een kwalitatieve toekomstverkenning zich zou verhouden tot een (overwegend) kwantitatieve; kunnen deze twee vormen van toekomstverkenning naast elkaar gebruikt worden, en hoe dan? Of kunnen ze geïntegreerd worden, en hoe dan? In voorliggend onderzoek zijn beide typen verkenningen naast elkaar gebruikt, waarbij de kwalitatieve verkenningen de uitkomsten van kwantitatieve verkenningen nuanceerden. Een verdere handreiking voor gebruik van beide typen verkenningen in lokale beleidscontexten is wenselijk.

Hoe kunnen bestaande boven-lokale toekomstverkenningen van betekenis zijn voor de lokale beleidscontext?

In enkele toekomstverkennende processen is de toegevoegde waarde van reeds bestaande scenario's of scenarioraamwerken voor de eigen toekomstverkenning verkend. In de literatuur zijn echter weinig richtlijnen beschikbaar waarop te letten bij het gebruik van reeds bestaande scenario's en raamwerken. Dit onderzoek leert dat er bij doorvertaling ongewenste 'ruis' kan optreden. Ter illustratie, een landelijk kader houdt immers geen of ten dele rekening met de specifieke kenmerken van een gebied, stad of organisatie. Het is zaak kritisch te zijn op de veronderstellingen in een landelijk kader, de vraag is op welke criteria dan best gehanteerd worden. Deze vraag blijft in de wetenschappelijke literatuur deels onbeantwoord.

9.4 Toekomstverkenning en de lokale beleidspraktijk

Als gevolg van urbanisatie en decentralisatie krijgen gemeentelijke overheden de laatste jaren meer armslag en beleidsruimte. Tegelijkertijd worden de vraagstukken van gemeentelijke overheden steeds complexer van aard: meer dimensionaal in termen van de beleidsthema's die ze raken, verschillende schaalniveaus waarop vraagstukken zich afspelen en meer tijdshorizonten die in het geding zijn. Er is in toenemende mate behoefte aan het vergroten van het strategisch vermogen van lokale overheden door toekomstgericht en integraler te denken en te handelen. Gemeentelijke en intergemeentelijke overheden zoeken daarbij naar nieuwe benaderingen en methoden om hun strategische beleidsontwikkeling mee vorm te geven.

Toekomstverkenningen zijn bedoeld om gemeentelijke overheden te ondersteunen bij het nadenken over de toekomst, het bewust worden van veranderingen die op gemeenten afkomen en het anticiperen daarop. Voorliggend onderzoek laat zien dat de inzet van toekomstverkenning in lokale strategische beleidsprocessen beloftevol is. Toekomstverkenningen hebben een meerledige meerwaarde in deze processen; ze reiken nieuwe kennis aan, ze stimuleren om op een integrale en toekomstgerichtere wijze te leren en ze

stimuleren wederzijdse leerprocessen die los van de inhoud waardevol zijn voor de groepsdynamica. Uiteindelijk zijn toekomstverkenningen van nut in verschillende fasen van de beleidscyclus.

Ondanks dat de meerwaarde van toekomstverkenning wordt ondervonden, is er nog een brug te slaan tussen toekomstverkenning enerzijds en beleidsprocessen en organisaties anderzijds. Voorliggend 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 genomen moeten worden om een sterke verwevenheid van toekomstverkenning en beleid te krijgen.

Een mogelijk ideaalbeeld is dat er geen sprake is van gescheiden werelden, de toekomstverkenning enerzijds en het beleidsproces en de organisatie anderzijds, maar van een vervlechting van beide. In het ideaalplaatje is het gebruik van toekomstverkenningen voor strategische beleidsontwikkeling 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 externe inbreng van experts 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 kan worden ingespeeld.

Figuur 9.3 Mogelijk ideaalbeeld wisselwerking toekomstverkenning en beleidsproces

Voorliggend onderzoek leert dat twee praktijken naar elkaar toe evolueren; de beleidspraktijk en de toekomstverkenkende praktijk. Enerzijds wordt de beleidspraktijk door de inzet van toekomstverkenning, althans in de beleidsvoorbereiding, rationeler, transparanter en analytischer van aard. Toekomstverkenningen 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.

9.5 Reflectie op handelingsonderzoek

Voorliggend onderzoek was niet alleen wat betreft onderzoeksonderwerp, te weten de inzet van toekomstverkenningen, experimenteel van karakter maar ook vanwege de **onderzoeksmatige benadering** zelf. Handelingsonderzoek wordt nog maar op beperkte schaal ingezet voor onderzoek naar de inzet van toekomstverkenningen binnen organisaties en strategische beleidsprocessen. De inzet van de onderzoeksmethode is waardevol geweest voor dit

onderzoek. Door onderdeel te zijn van het 'onderzoeksobject' wordt van binnenuit 'all-round' beleefd hoe dit soort leerprocessen verlopen en worden beleefd, hoe interacties tussen personen plaatsvinden en welke drempels en hefbomen mensen tegenkomen bij het toepassen van een toekomstverkenning in een beleidsproces. Middels handelingsonderzoek kon veelal sneller gereageerd worden op veranderende omstandigheden in het toekomstverkenning proces waardoor er uiteindelijk ook meer maatwerk voor de organisatie en het beleidsproces kon worden geleverd. Alternatieve onderzoeksmethoden zoals observatie onderzoek en bevragsonderzoek zouden ten aanzien van voorliggende onderzoeksvragen minder diepgang in het empirisch materiaal hebben opgeleverd.

Zoals in hoofdstuk 3 naar voren werd gebracht maakt enige vorm van *pragmatisme* onderdeel uit van handelingsonderzoek [94]. Dit pragmatisme is ook aan de orde geweest in voorliggend onderzoek. De onderzoeker heeft ervaren dat handelingsonderzoek impliceert dat er geregeld afstemming gezocht moet worden met de projectleiding van een beleidsproces of de toekomstverkenning wat betreft de uitvoering van het onderzoek en het bijbehorend procesontwerp. Het gaat dan over timing van onderzoek doen (bijvoorbeeld de timing van een bevraging), wie benaderd kan worden, de frequentie en intensiteit van metingen en wat met de (tussen)resultaten van het onderzoek gebeurt. Als onderzoeker kan men bijvoorbeeld niet altijd zelf bepalen wanneer welke vragenlijst of bevraging in het kader van de nul-, tussen- of nameting uitgevoerd kan worden. Voor een diepgravend onderzoek zouden betrokkenen tijd moeten maken, idealiter op meerdere momenten in het proces, daarbij ook rekening houdend met de cultuur van de organisatie. Timing en drukte in agenda's kunnen daarbij bepalend werken. Ook speelt een flexibele houding van de onderzoeker parten. Er kunnen zich onverwachte wendingen in een beleidsproces voordoen die voor het onderzoek relevant zijn en dus om een aanpassing in de onderzoeksaanpak vragen. Het is zaak daar als onderzoeker flexibel op in te spelen.

Verder is het middels handelingsonderzoek *onhaalbaar* een *totaalbeeld* van een beleidsproces te krijgen. In geval van voorliggend onderzoek speelde het handelingsonderzoek zich af in een moeilijk controleerbare setting. Niet alle relevante discussies en handelingen konden worden opgevolgd en geobserveerd. De dynamieken 'achter de coulissen', waar de onderzoeker niet bij betrokken was, waren mede bepalend voor de richting en de resultaten van de onderzochte processen. Voor een deel was deze kennis te vergaren op basis van interviews en bevragingen, maar voor een deel ook niet. De gevalstudies kenden bovendien lange looptijden (één tot meerdere jaren) wat het handelingsonderzoek inspannend van karakter maakte waardoor er ook leemten (in perioden) in de opvolging zichtbaar zijn. Het is onhaalbaar om een gevalstudie van een paar jaar intensief op te volgen, tegelijkertijd is een langere looptijd van handelingsonderzoek wenselijk, zeker als het gaat om de vraag hoe toekomstverkenningen op langere termijn doorwerken.

Als gevolg van het handelingsonderzoek heeft de onderzoeker een dubbelrol, als *onderzoeker* en *facilitator* van een proces. Als facilitator draagt men zorg voor de voortgang van het proces en wordt er onder een bepaalde tijdsdruk gewerkt. De onderzoeker wil vooral begrijpen en doorgronden en probeert een zo neutraal mogelijke rol te spelen. De onderzoeker heeft tijd nodig om onderzoeksmatige stappen voldoende diepgaand te zetten en op te volgen. De *'snelheden'* van beide wijzen van opereren verschillen en kunnen soms op gespannen voet met elkaar staan. De onderzoeker heeft getracht de juiste balans tussen beide rollen te vinden.

In voorliggend onderzoek werd de onderzoeker als toekomstverkenner ingehuurd door de betreffende organisaties. Tegelijkertijd was de onderzoeker mede object van onderzoek. Belangrijk was dan ook naast handelingsonderzoek bevestigingen en interviews met derden uit te voeren om een zo 'objectief' mogelijk beeld van het proces en de rol van de begeleider te krijgen. Bijvoorbeeld, indien betrokkenen bedenkingen hadden in relatie tot de begeleiding van het proces, kon dit via bevestigingen op een open en neutralere wijze inzichtelijk worden gemaakt.

Tot slot, heeft de onderzoeker ervaren dat het opbouwen van een *vertrouwensband* met de direct betrokkenen van belang is om het handelingsonderzoek transparant en voortvarend te laten verlopen. In geval van een vertrouwensrelatie zullen mensen opener zijn over wat zij van een toekomstverkenkend proces en -product vinden. Door deze openheid is het mogelijk tijdig bij te sturen in het uitvoeren van het handelingsonderzoek. Tegelijkertijd heeft de onderzoeker ondervonden dat er gewaakt moest worden dat er altijd enige afstand tot de betrokkenen van het proces en neutraliteit werden behouden.

9.6 Tot slot

Voorliggend onderzoek is in meerdere opzichten voor de onderzoeker een zeer leerrijk traject geweest. De onderzoeker heeft dit wetenschappelijke onderzoek gecombineerd met haar werk bij een organisatie gespecialiseerd in toekomstverkenning. Daarnaast heeft zij een positie aan de Universiteit Maastricht om haar werk als onderzoeker te kunnen verrichten. Door deze positie heeft de onderzoeker de nodige wetenschappelijke distantie tot haar toekomstverkenkende werk bij de opdrachtgevers kunnen creëren en een kritische houding richting eigen werkzaamheden kunnen behouden. Dit was een uitdagende balanceeroefening tussen twee werelden. Tegelijkertijd was het ook een zeer verrijkende oefening; door het kritisch belichten van de dagelijkse werkpraktijk werd op twee fronten meerwaarde gecreëerd. Richting de projectwerking zelf werd meerwaarde gecreëerd door meer diepgang in de toekomstverkenning en kritische reflectie op methoden en proces te verkrijgen. Richting wetenschap, ging het over het verwerven van empirische kennis ter verrijking van de theorievorming op vlak van de toepassing van toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen. De onderzoeker heeft de rol van *grenswerker*, werkende op het snijvlak van wetenschap en maatschappij, in al haar dimensies beleefd.

De samenwerking met personen en organisaties in de gevalstudies heeft ook een nieuwe dimensie aan het werk van de onderzoeker als ‘foresight practitioner’ toegevoegd. ‘Opdrachtgevers’ en betrokkenen hebben nauw samengewerkt met de onderzoeker; zij zijn samen het leerproces ingegaan en hebben meerdere evaluaties met elkaar gedeeld. De onderzoeker heeft aan deze vorm van samenwerken ook een aantal leerrijke ervaringen overgehouden. Een van de belangrijkste lessen is dat de praktijk weerbarstiger is dan op voorhand gedacht wordt. Het kost tijd om strategische beleidsvoorbereiders in de lokale beleidscontext een toekomstverkenkende methode eigen te laten maken en deze zelfstandig toe te laten passen. Bovendien komt bij het ontwerpen en implementeren van innovatief beleid, geïnspireerd door een toekomstverkenning, heel wat kijken. Veel veranderingen en innovaties kosten in eerste instantie geld, tijd, capaciteit en afstemming met lopende activiteiten. De gevalstudies hebben de onderzoeker dan ook de nodige realiteitszin bijgebracht. Agenderen is één stap, maar het daadwerkelijk implementeren van toekomstgericht innovatief beleid is veelal een weg van lange adem.

Voorliggend onderzoek is voor de onderzoeker dus meer dan een onderzoek naar het gebruik van toekomstverkenningen in de strategische lokale beleidspraktijk. Het onderzoek blikt ook terug op een periode uit haar eigen werkzame leven. Een periode waarin de onderzoeker zelf meer kennis en ervaring heeft opgedaan op het vlak van toekomstverkenning voor beleid en zichzelf verder heeft kunnen bekwamen in dit veld. Wat dat betreft, is voorliggend onderzoek ook een vorm van zelfreflectie.

Bijlagen

Bijlage 1 Gevalstudie Overschie - vragen interviews nameting

Algemene introductie

Intro: Kadering van het interview (doel, context, duur interview)

Scenarioanalyse als proces en instrument

Vraag 1: U bent nauw betrokken geweest bij de scenarioanalyse van Overschie. Wat staat u nog bij van deze oefening?

Vraag 2: Hoe heeft het bestuur de scenarioanalyse toegepast? Hoe herkent u dat?

Vraag 3: Heeft u de scenario's / het scenariodenken toegepast ten behoeve van uw eigen verantwoordelijkheden binnen de deelgemeente? Op welke wijze?

Welke meerwaarde ziet u concreet ten aanzien van het ontwikkelen (proces) en het gebruik (beleidsinstrument) van de scenario's voor eigen werk? Hoe uit zich dat?

Vraag 4: Welke min- en pluspunten heeft u ervaren met het ontwikkelen van en het werken met scenario's (ook op eigen kracht)?

Vraag 5: Weet u of andere leden van het managementteam en het dagelijkse bestuur de scenario's gebruiken in hun werk? En hoe?

Vraag 6: Wat zou er anders zijn geweest als de scenarioanalyse niet zou hebben plaats gevonden?

Inhoudelijke lessen naar aanleiding van de scenario analyse

Monitoring van de omgeving

Vraag 7: In welke richting evolueert Overschie? Welke signalen van verandering ziet u?

Vraag 8: Wordt er voldoende ingespeeld op deze signalen? En hoe dan?

Vraag 9: Worden belangrijke signalen van verandering gemist? Welke dan?

Vraag 10: Welk nieuw beleid is volgens u nodig gelet op de veranderingen die zich in de beleidsomgeving van de deelgemeente Overschie zich aftekenen?

Welk beleid dient afgebouwd te worden?

Welk nieuw beleid is nodig?

Inspiratiebron nieuw beleid

Vraag 11: Heeft u na afloop van de scenarioanalyse in 2006 zelf de scenario's gebruikt om over nieuw beleid na te denken? Bent u daarbij uitgegaan van één scenario of van alle vier tegelijkertijd? En hoe dan?

Testtunnels voor beleid

Vraag 12: Heeft u zelf de scenario's gebruikt om beleid/ideeën en projecten te toetsen op toekomstvastheid? Zo ja, wat heeft het opgeleverd? Zo nee, waarom niet?

Scenario analyse in de toekomst

Vraag 13: Welke behoeften leven bij u als het gaat om het instrument optimaler te ontwikkelen en in te kunnen zetten in de toekomst?

Vraag 14: Tot slot: Wat wilt u verder nog kwijt?

Bijlage 2 Gevalstudie Den Haag - vragen schriftelijke bevraging nameting

Achtergrond informatie

1. Wat is uw huidige functie?
2. Hoe lang werkt(e) u bij de gemeente Den Haag?

Algemene ervaring met toekomstverkenning

3. Welke rol speelt het nadenken over de toekomst op de langere termijn in uw eigen werkzaamheden?
4. Wat verstaat u onder 'de toekomst op langere termijn'?
5. Via welke methodieken besteedt u aandacht aan de toekomst op lange termijn?
6. Wat zijn uw ervaringen met het gebruik van deze methodieken?

Gebruik van de methode scenarioanalyse

7. Tijdens de training is gewerkt met de scenarioanalyse methode.

Heeft u tot op heden gebruik gemaakt/ maakt u gebruik van de methode scenarioanalyse in uw werk?

Nee, ga naar vraag 8

Ja, ga naar vraag 9

8. Heeft u wel de behoefte gehad gebruik te maken van de scenarioanalyse?

Ja /nee

Indien ja: welke belemmerende factoren om met de methode scenarioanalyse aan de slag te gaan speelden een rol?

Indien nee: waarom niet?

Ga naar vraag 24

9. Wat is/was het doel van de inzet van de scenarioanalyse methode?
10. In welk type beleidsproces / project / activiteit gebruikt(e) u de methode?
11. Welke thematiek staat/stond centraal?
12. Welke rol vervult/vervulde u zelf in de scenarioanalyse?
13. Wie is/was betrokken bij de ontwikkeling / doorvertaling van de scenario's?
14. Wie is/ was betrokken bij het gebruik (het leren) van de scenario's?
15. Is de scenarioanalyse afgerond?

Indien ja, ga naar vraag 16
Indien nee, ga naar vraag 18

16. Welk resultaat heeft het gebruik van scenario's opgeleverd?
Waarom heeft u/is er gekozen voor de scenarioanalyse methodiek?

17. Was dit conform uw verwachting? En waarom?

18. Welke meerwaarde heeft u ervaren / ervaart u als het gaat om het gebruik van de methode van scenarioanalyse?

19. Welke succesfactoren zijn volgens u aan de orde (geweest) bij het ontwikkelen van de scenario's?

20. Welke belemmerende factoren heeft u ervaren / ervaart u bij het ontwikkelen van de scenario's?

21. Welke succesfactoren zijn volgens u aan de orde (geweest) bij het gebruik van de scenario's?

22. Welke belemmerende factoren heeft u ervaren / ervaart u bij het gebruik van de scenario's?

23. Welke stappen heeft u gezet om tot nieuwe scenario's te komen?

23. Heeft u achtergrondinformatie inzake de scenariostudie?

Toekomstige situatie

24. Bent u van plan in de toekomst nog gebruik te maken van de methode scenario analyse?

Zo ja, ga naar vraag 26

Zo nee, ga naar vraag 28

weet ik niet

26. Voor welk doeleinde(n)?

27. Op welke wijze? (in hoeverre verschilt de inzet van de scenarioanalyse methoden zdan van de vorige keer)

28. Zo nee, waarom niet?

29. Bent u van plan andere toekomstverkennde methodieken in te zetten in de toekomst

Zo ja, ga naar vraag 30

Zo nee, ga naar vraag 31

30. Waarom deze methoden?

Wat wilt u verder nog kwijt over het onderwerp van deze vragenlijst?

Bijlage 3 Gevalstudie HVC - vragen interviews nameting

Protocol voor te interviewen personen die het gehele proces toekomstverkenning - visievorming hebben meegemaakt

Achtergrond informatie

1. Wat is uw functie binnen HVC Inzameling?
2. Hoe lang werkt u bij HVC?
3. Hoe lang bent u werkzaam in de afvalbranche?

Ervaring met toekomstverkenning

4. Welke rol speelt 'het nadenken over de toekomst op de langere termijn (meer dan 1 à 2 jaar vooruit denken) in uw eigen werkzaamheden?
5. Op welke wijzen / via welke methoden besteedt u aandacht aan de toekomst op lange termijn?

Terugblik scenarioanalyse

6. Wat is u bijgebleven van de scenarioanalyse destijds?
7. Wat vond u positief aan de analyse?
8. Wat vond u negatief aan de analyse?
9. Wat was volgens u toentertijd de meerwaarde van de scenarioanalyse voor HVC Inzameling?
10. Welke succesfactoren zijn volgens u aan de orde geweest bij het ontwikkelen van de scenarioanalyse?
11. Wat is in brede zin nodig om succesvol te kunnen zijn met een scenarioanalyse? En wat voor uzelf?

Terugblik visievorming

12. Wat is u bijgebleven van de visievorming destijds?
13. Wat vond u positief aan de visievorming?
14. Wat vond u negatief aan de visievorming?
15. Wat was volgens u toentertijd de meerwaarde van de visievorming voor HVC Inzameling?
16. Welke succesfactoren zijn volgens u aan de orde geweest bij het ontwikkelen van de visievorming?
17. Wat is in brede zin nodig om een visievorming succesvol toe te passen? En wat voor uzelf?

Terugblik ontwerp business-modellen aan de hand van scenario's en visie

18. Wat is u bijgebleven van de ontwikkeling van nieuwe business modellen aan de hand van het canvas destijds?
19. Wat vond u positief aan deze oefening?
20. Wat vond u negatief aan de oefening?
21. Wat was volgens u toentertijd de meerwaarde van deze oefening voor HVC Inzameling?
22. Welke succesfactoren zijn volgens u aan de orde geweest bij het ontwikkelen van de business modellen?

Situatie nu, gebruik van scenario's

- 23. In hoeverre gebruikt u nog de scenario's in uw eigen werk?
- 24. Voor welke doeleinden?
- 25. Hoe dan?

Situatie nu, gebruik van visie

- 26. In hoeverre gebruikt u nog de visie in uw eigen werk?
- 27. Voor welke doeleinden?
- 28. Hoe dan?

Situatie nu, gebruik van business modellen

- 29. In hoeverre gebruikt u nog de business modellen in uw eigen werk?
- 30. Voor welke doeleinden?
- 31. Hoe dan?

Toekomstige situatie

- 32. Bent u van plan in de toekomst nog gebruik te maken van de methode scenarioanalyse, en/of visievorming, en/of van het business model canvas?
- 33. Zo ja, voor welke doeleinden?
- 34. Hoe dan?

Tot slot

- 35. Verwacht u een vervolg op het toekomstverkennde traject?
- 36. Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
- 37. Kan het toekomstverkennde traject bijdragen aan een (duurzame) ontwikkeling binnen HVC?
- 38. Zo ja, waarom en op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
- 39. Wilt u verder zelf nog iets kwijt ten behoeve van het onderzoek?

Bijlage 4 Gevalstudie EcoWerf - vragen interviews nameting

achtergrondinformatie
1 wat is uw functie binnen EcoWerf? (evt. overslaan)
2 hoe lang werkt u al bij EcoWerf?
3 hoe lang bent u werkzaam in de afvalbranche?
ervaring met toekomstverkenning (naast het Stip-traject)
4 wat verstaat u onder 'de toekomst op langere termijn'? welke rol speelt het nadenken over de toekomst op langere termijn in uw eigen werkzaamheden?
5 op welke manier (methodieken, ...) besteedt u aandacht aan de toekomst op de lange termijn? wat zijn uw ervaringen hiermee?
6 in welk type beleidsprocessen binnen EcoWerf heeft u gebruik gemaakt van toekomstverkenkende methodieken? wie was daarbij betrokken? wat waren de ervaringen?
toekomstverkenkende omgevingsanalyse van <i>Stip aan de Horizon</i>
7 wat is u bijgebleven van de toekomstverkenkende omgevingsanalyse?
8 wat vond u positief/negatief aan de toekomstverkenkende omgevingsanalyse? wat waren uw verwachtingen vooraf? in hoeverre strookte de uitkomst van de toekomstverkenkende omgevingsanalyse met uw verwachtingen vooraf?
9 wat was volgens u op dat moment de meerwaarde van de omgevingsanalyse voor EcoWerf? en nu?
10 welke succes/faal-factoren waren aan de orde bij het verkennen van de toekomst middels de omgevingsanalyse? wanneer is volgens u een omgevingsanalyse een succes? wanneer juist niet?
11 hoe bruikbaar schat u de toekomstverkenkende omgevingsanalyse in voor uw eigen werk? en voor EcoWerf in brede zin?
12 in hoeverre gebruikt u de toekomstverkenkende omgevingsanalyse op dit moment nog in uw eigen werk? zo ja, met het oog op welk(e) doel(en)? zo nee, waarom? hoe?
13 wat zou u anders hebben willen doen?
terugblik visievorming <i>Stip aan de Horizon</i>
14 wat is u bijgebleven van de visievorming?
15 wat vond u positief/negatief aan de visievorming? wat waren uw verwachtingen vooraf? in hoeverre strookte de uitkomst van de visievorming met uw verwachtingen vooraf?

16 wat was volgens u op dat moment de meerwaarde van de visievorming voor EcoWerf? en nu?
17 welke succes/faal-factoren waren aan de orde tijdens het ontwikkelen van de visie? wanneer is volgens u een visievorming een succes? wanneer juist niet? welke succes- en faalfactoren zijn aan de orde bij het gebruiken/uitvoeren van de visie?
18 wat is er volgens u in brede zin nodig om een visievorming enerzijds en implementatie anderzijds succesvol toe te passen (voor EcoWerf)?
19 in hoeverre gebruikt u de visie in uw eigen werk? met het oog op welk(e) doel(en)? hoe?
20 wat zou u anders hebben willen doen?
terugblik huidige BMC in kaart brengen en nieuwe modelleren
21 wat is u bijgebleven van de workshop waarin het huidige en nieuwe businessmodellen in kaart zijn gebracht?
22 wat vond u positief/negatief aan de business model oefening? wat waren uw verwachtingen vooraf? in hoeverre strookte de uitkomst van de BMC oefening met uw verwachtingen vooraf?
23 wat was volgens u op dat moment de meerwaarde van de BMC-oefening voor EcoWerf in relatie tot de visievorming? en nu?
24 welke succes- en/of faalfactoren waren aan de orde tijdens het in kaart brengen van het huidige business model en het ontwikkelen van nieuwe business modellen?
doorwerking van informatie over de toekomst
25 hoe heeft de informatie uit de omgevingsanalyse en visievorming doorgewerkt in de organisatie? maakt u tijdens uw dagelijks werk gebruik van de informatie over de toekomst uit de omgevingsanalyse en visievorming? hoe? waarom (niet)? is de doorwerking inhoudelijk (beleidsinhoud) en/of procesmatig (teamfocus, samenwerking, leerproces) van aard?
26 wat is er met de informatie uit de omgevingsanalyse en visievorming gebeurd bij het ontwikkelen van het ondernemingsplan? welke knelpunten en/of succesfactoren waren daarbij aan de orde?
27 welke rol heeft informatie over de toekomst (omgevingsanalyse + visievorming) gespeeld bij het creëren van draagvlak voor het nieuwe ondernemingsplan in de Raad van Bestuur? was hierin een verschil t.o.v. de doorwerking in het managementteam / bij Stip betrokken mensen?
28 hoe hebben de resultaten van de toekomstverkennde oefening (omgevingsanalyse + visievorming) doorgewerkt in de rest van de organisatie?
29 hoe zou u de kwaliteit van de algemene doorwerking van informatie over de toekomst (omgevingsanalyse + visievorming) beoordelen? (matig/slecht/goed/nog onvoldoende/...) waarom?

30 in weke fase van de beleidsvorming acht u het gebruik van toekomstverkennde methoden het meest/minst nuttig en/of opportuun? (agendering, voorbereiding, vaststelling, uitvoering, evaluatie) waarom?
31 in hoeverre zijn de in het ondernemingsplan geprioriteerde acties voor de korte termijn te herleiden naar informatie gegenereerd op basis van de toekomst informatie (omgevingsanalyse, visievorming) in Stip aan de Horizon? waren deze acties zonder Stip wel/niet op de agenda gekomen?
vooruitblik op gebruik van toekomstverkennde methoden in andere strategische beleidsprocessen
32 bent u van plan in de toekomst nog gebruik te maken van de methoden (omgevingsanalyse, visievorming, BMC) die ingezet zijn tijdens Stip aan de Horizon? Zo ja, voor welk(e) doel(en)? En hoe? Wat zou u anders doen t.o.v. Stip aan de Horizon?
tot slot
33 verwacht u een vervolg op het toekomstverkennde traject Stip? zo ja, hoe? zo nee, waarom niet?
34 wilt u verder nog iets kwijt over dit interview, het onderzoek en/of Stip aan de Horizon?

Bijlage 5 Gevalstudie Overschie - samenvatting van de scenario's

Business Village

Globalisering, individualisering en sterke marktregulering zetten door. Het gaat om doelmatigheid, presteren oftewel survival of the fittest. Ons land kent een sterke economische groei en de privatisering viert hoogtij. Delokalisering van de arbeidsintensieve sectoren zet door en de concurrentiepositie van de economische centra staat sterk onder druk. De werkloosheid, vooral onder laaggeschoolden is onder andere hierdoor hoog. De kenniseconomie floreert en de technologische ontwikkelingen zijn primair gericht op het vergroten van de doelmatigheid. Ondanks grootschalige investeringen in de infrastructuur nemen de files niet af, aangezien de mobiliteit sterk blijft groeien. Het gebrek aan publieke investeringen in sociale voorzieningen voor bijvoorbeeld zorg en onderwijs, versterkt de maatschappelijke tweedeling en de spanningen tussen de zogenaamde have's and have nots in een wereld waar "No pay, no cure" het adagium vormt. De kwaliteit van openbare instellingen verschaalt hierdoor. Privé-onderwijs en -zorg bieden een goed alternatief voor diegenen die het zich kunnen veroorloven. In de maatschappij waar economie en technologie hoogtij vieren, zijn gerichte ingrepen ter versterking van de omvang en kwaliteit van de publieke ruimte en het milieu van ondergeschikt belang. In principe zijn nu reeds, anno 2006, vele van deze ontwikkelingen aan de oppervlakte zichtbaar in Nederland alsook het buitenland. Dit scenario gaat ervan uit dat deze tendenzen versterkt doorzetten de komende twee decennia.

Verbrokkeld Overschie

Mensen krijgen meer en meer het gevoel van angst. Angst voor het onbekende, angst dat men de eigen identiteit en verworvenheden verliest. Gevoelens van onveiligheid versterken dit gevoel. Men wijt dit dan vooral aan de globalisering. Inmenging en het vervolgens niet willen aanpassen van andere culturen en de laatste jaren ook de toenemende dreiging van terreur leggen de basis voor het botsen van culturen. Mensen voelen zich niet meer veilig op straat en krijgen de neiging om steeds zich steeds meer af te schermen. Het beschermen van de eigen culturele en economische belangen staat steeds meer voorop. Het toegekende belang aan de bescherming van eigendom en traditionele sociaal-culturele waarden leidt het ontstaan van zogenaamde gated communities in. Hierbinnen bevinden zich de hogere en middenhoge inkomens met grote huizen of appartementen met veel comfort en voorzieningen die de kwaliteit van het leven ter plekke veraangenamen. In het algemeen heerst een gevoel van wantrouwen jegens 'de anderen'. De afgesloten gemeenschappen bieden hierin de schijn van veiligheid. De rol van de overheid is minder prominent dan in het verleden. Het bevorderen van de veiligheid, orde en gezag en sociaal en economisch protectionisme, ten voordele van de werkgelegenheid, zijn de belangrijkste bevoegdheden. Immigratie is een halt toegeroepen voor mensen die geen economische toegevoegde waarde bieden in Nederland. Verlaging van de collectieve lastendruk gaat gepaard met sterke privatisering. Het privatiseren, verpauperen of zelfs verdwijnen van publieke, sociale

voorzieningen buiten de communities werkt maatschappelijke segregatie verder in de hand. De aanhoudende behoefte aan individuele vrijheid en veiligheid resulteert in een toename van het aantal auto's en het gebruik ervan. Door gebrekkige publieke investeringen wordt het openbaar vervoer gekenmerkt door kwaliteitsverlies. Men reist bovendien niet graag met het openbaar vervoer aangezien men dit als onveilig ervaart. De eerste kiemen van de beschreven veranderingen zijn vandaag de dag al zichtbaar. De onveiligheidsgevoelens nemen toe, hetzelfde geldt voor de angst voor andere culturen en religies. De segregatie neemt zienderogen toe. Mochten deze tendenzen prominenter worden, dan is het geschetste beeld zeker niet onrealistisch. Getracht is deze nationale tendenzen door te vertalen naar Overschie, wat ongetwijfeld een aantal nieuwe gezichtspunten heeft opgeleverd.

Overschie dorp naast de stad

De toenemende individualisering, het toenemende belang van de consumptiemaatschappij, in combinatie met een sterke globalisering hebben niet altijd de levenskwaliteit van mensen vergroot. Voorvallen als mensen die maandenlang onopgemerkt dood in hun huis lagen, het meer en meer ontbreken van sociale controle waardoor mensen zelfs geregeld op klaarlichte dag bedreigd werden, en de negatieve gezondheids- en milieueffecten van onze consumptiemaatschappij, die steeds meer voelbaar werden, hebben in de afgelopen jaar maatschappelijke veranderingen teweeggebracht. Mensen hebben weer behoefte gekregen aan sociale samenhang in de maatschappij. De globaliserende wereld riep gevoelens van vervreemding op en versterkte de hang naar het kleinschalige, het herkenbare, het gekende. Burgers verwachten van elkaar dat er ook burgerlijke verantwoordelijkheid wordt genomen en dat er respect is voor diverse sociaal-culturele normen en waarden. Na vele jaren is de solidariteit jegens elkaar gegroeid en voelen we ons geen wereldburger meer. Lokale kleinschaligheid is weer in. Het vertrouwen in lokale producten en lokale structuren, waaronder lokale besturen en liefdadigheidsinstellingen, is groot. Immateriële aspecten als vrije tijd zijn veel belangrijker geworden dan materiële. In samenhang hiermee stijgt het welvaartspeil minder snel. De toenemende aandacht voor het immateriële komt de levenskwaliteit in het algemeen en de gezondheid in het bijzonder ten goede. De onderlinge solidariteit biedt een adequaat alternatief sociaal vangnet, waarin hulp en zorg centraal staan. Niet alleen is de bekommernis voor de ander groot, ook die voor het milieu is aanzienlijk. Hierdoor zijn bijvoorbeeld de investeringen in en het gebruik van het openbaar vervoer hoog. Bovenstaande schets betekent in ieder geval een zogenaamde trendbreuk met de huidige ontwikkelingen. De schets wil de reeds aanwezige signalen van verzet tegen een verregaande globalisering enkel gericht op het nastreven van efficiëntie verder verkennen. Het laat wel zien dat langzaamaan de ontevredenheid onder de mensen zo groot wordt, dat het maatschappelijk klimaat verandert waardoor verschuivingen zichtbaar worden in woonvoorkeuren, voorkeuren ten aanzien van voorzieningen etc. Het wil niet zeggen dat de huidige economie ineens in elkaar klapt en we aangewezen zijn op lokale handel. Het betekent wel dat de huidige economie minder hard groeit en dat het consumptiepatroon zal veranderen.

RINEX Overschie

Twintig jaar geleden waren we getuige van een aantal natuurrampen, die elkaar in steeds sneller tempo opvolgden. Ook op maatschappelijk vlak was de toenemende terreurdreiging een reden om stevig aan de alarmbel te trekken. De globalisering wierp wrange vruchten af. Gevoelens van solidariteit leken nog slechts in de schemerzone aanwezig. Na een breed in de media uitgesmeerde ramp waren we bereid om flink te doneren, maar onze hedonistische levensstijl structureel wijzigingen om mondiale problemen en wantoestanden aan te pakken was nog te veel gevraagd. Om dit een halt toe te roepen zijn op wereldschaal strikte verdragen getekend, die het belang van duurzame ontwikkeling onderstreepten, op welk vlak dan ook, waar dan ook op deze aardbol. Internationale en intergenerationele sociale rechtvaardigheid vormen hierbij een onmisbaar element. Grote instituten hebben inmiddels een hoge mate van legitimiteit. Ze hebben de maatschappelijke verantwoordelijkheid en het maatschappelijk vertrouwen om de voortschrijding van mondiale problemen een halt toe te roepen. Er is hierdoor minder aandacht voor lokale economische groei. Wij zijn wereldburgers die solidair zijn met onze verre burens. Op wereldschaal werkt men nog steeds ijverig aan het dichten van de kloof tussen rijk en arm. Hoe vertaalt zich dit naar Nederland? Wel, het komt erop neer dat wij als kikkerlandje ook onze verantwoordelijkheid nemen ten opzichte van andere continenten door zuiniger om te gaan met grondstoffen, water en energie, oftewel materiaalkringlopen kort te houden, en mensenrechten te respecteren. Door de voortschrijdende globalisering is er sprake van een enorm verkeer van mensen en goederen. Vanwege het belang dat aan duurzaamheid wordt toegekend is het openbaar vervoer sterk uitgebreid en verbeterd. De stad is hierin nagenoeg niet meer bereikbaar voor de auto. Mondiale sociale cohesie en solidariteit zijn sterk. De sociale cohesie op wijkniveau is hierdoor lager: de wereld is mijn dorp. In een wereld zonder grenzen vormt Nederland een immigratieland. Bevolkingsgroei en vertrouwen in de toekomst hebben de vergrijzing in een ander daglicht geplaatst. Bewust zijn van duurzaamheid op grotere schaal komt tot stand omdat we geconfronteerd worden met het einde van het olietijdperk, de eerste desastreuze signalen van klimaatverandering, negatieve sociale ontwikkelingen en ecologische rampen die een resultante zijn van onze huidige onduurzame consumptie- en productiepatronen. Mondiale uitingen van onrechtvaardige en ongelijke verdeling van lasten en lusten vragen om een mondiale samenwerking. Wereldwijd, maar vooral in de westerse landen is stilaan het besef gegroeid dat het zo niet langer verder kan en klinkt de roep om meer aandacht te besteden aan duurzame ontwikkeling steeds luider. Kwaliteit van leven op langere termijn heeft meer prioriteit dan economisch gewin op korte termijn. Ook in de Nederlandse samenleving zijn signalen van verandering zichtbaar. Sinds enkele jaren zijn de (beleids)initiatieven om maatschappelijke transities richting een meer duurzame samenleving te bewerkstelligen schering en inslag. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de energietransitie en de landbouwtransitie.

Bijlage 6 Gevalstudie Overschie - update van de scenario's

RINEX				SOLIDARITEIT	
GLOBALISERING		REGIONALISERING		DORP NAAST DE STAD	
BUSINESS VILLAGE		VERBROKKELD		EFFICIËNTIE	
<p>Verrijzing</p> <p>Toemennende globalisering</p> <p>Individualisering</p> <p>Sterke economische groei</p> <p>Transformatie > kenniseconomie</p> <p>Sterke tweedeling</p> <p>Verjonging steden</p> <p>Toename werkloosheid laaggeschoolden</p> <p>Toemennende privatisering en marktregulering</p> <p>Groeiende hoogtechnologische mogelijkheden</p> <p>Sterke groei mobiliteit</p> <p>Aandacht voor milieu</p> <p>Ondersgeschikt aan economie</p> <p>Klimaatverandering zet minder sterk door</p>	<p>Toemennende regionale samenwerking - Randstad sterke internationale speler</p> <p>Rotterdam transformeert naar kennis- en diensteneconomie</p> <p>Toemennend aantal hoogopgeleiden</p> <p>Toename werkloosheid onder laaggeschoolden</p> <p>Teruglopende sociale cohesie</p> <p>Tegenstelling Noord-Zuid / have's en have nots</p> <p>Toename hoogwaardige woonmilieus</p> <p>Privatisering onderwijs / zorg</p> <p>Rotterdam wordt een smart city</p> <p>Toename kwaliteit sport- en cultuuraanbod</p> <p>A4 en A13/A16 verborgen bereikbaarheid</p>	<p>Business Parc Schieveen gerealiseerd</p> <p>Zakelijk gebruik van vliegveld neemt toe</p> <p>Spaanse Polder getransformeerd tot aantrekkelijk bedrijventerrein</p> <p>Hoog Zastienhoven luxe shopping / leisure centrum</p> <p>Stijging huizenprijzen Park Zastienhoven</p>	<p>Duurzame bedrijvigheid in Business Parc Schieveen</p> <p>Toegenomen aantrekkingskracht Rotterdam-The Hague Airport, verduurzaming luchttransport</p>	<p>Rotterdam Climate Initiative succesvol</p> <p>Rotterdam koploper op gebied van duurzaamheid</p> <p>Ontstaan van Smart Grid netwerken in diverse wijken</p> <p>Verfijnd OV netwerk</p> <p>EU sterk sturend</p> <p>Clustering en facilitaire herschikking van functies</p> <p>Hervaaandering multiculturele samenleving</p> <p>Sterke schommelingen in temperatuur en waterspiegel</p> <p>Bevolkingsgroei</p>	<p>Verrijzing</p> <p>Toename natie winters en droge zomers</p> <p>Meer internationale duurzaamheidsverdragen</p> <p>Burgers voelen zich wereldburgers</p> <p>Afnemende beleidrol voor gemeenten, meer rol voor Europa</p> <p>Maatschappelijke transities (op vlak van energie, mobiliteit, landbouw, grondstoffen, etc.)</p> <p>Toename clustering van functies</p> <p>Toemennende vraag naar alternatieve vervoerswijzen (OV en infrastructuur)</p> <p>Toename vraag naar kwalitatief hoogwaardige voorzieningen</p> <p>Nederland als immigratieland</p> <p>Daling van kindertal per gezin stopt</p>
<p>Verrijzing</p> <p>Individualisering</p> <p>Toemennende gevoelen van angst en onveiligheid</p> <p>Groeiende weerstand tegen globalisering</p> <p>Toename bescherming eigen cultuur en economie</p> <p>Groeiende sociale segregatie en concentratie</p> <p>Groeiende invloed van populisme</p> <p>Overheid gericht op primaire taken</p> <p>Verschert immigratiebeleid</p> <p>Dalende investeringen in publieke voorzieningen</p> <p>Afnemende interesse in milieu</p> <p>Economische recessie</p>	<p>Rotterdam mist aansluiting met Randstad</p> <p>Concurrentiepositie verslechtert, bedrijvigheid trekt weg uit Rotterdam</p> <p>Grote mase van werkloosheid</p> <p>Herstructurering woningvoorraad tot stilstand gekomen</p> <p>Verhoeding woningen en bedrijventerreinen</p> <p>Stadsvlucht neemt toe</p> <p>Polarisatie neemt toe</p> <p>Eerste gated communities ontstaan</p> <p>Toename handhaving- en repressiebeleid</p> <p>Afneme mobiliteit</p> <p>Teruglopende kwaliteit onderwijs en zorg</p>	<p>Dalende huizenprijzen, bijvoorbeeld Park Zastienhoven</p> <p>Leegstand in Spaanse Polder</p> <p>The Hague Airport kent een terugloop in het aantal vluchbewegingen</p> <p>Business Parc Schieveen niet gerealiseerd</p>	<p>Spaanse Polder nieuw woonmilieu</p> <p>Geen nieuw businesspark Schieveen, maar o.m. groenvoorzieningen en biomassaproductie</p> <p>Hoog Zastienhoven niet gerealiseerd</p>	<p>Verrijzing</p> <p>Toename sociale cohesie en solidariteit</p> <p>Groeiende behoefte aan kleinschaligheid, het lokale, het bekende</p> <p>Toemennend respect voor culturele waarden en normen</p> <p>Verdorping zet door</p> <p>Toemennende aandacht voor milieu en groen</p> <p>Lage economische groei</p> <p>Afneme mobiliteitsdruk</p> <p>Toemennende behoefte aan een slagvaardig en sterk (lokaal) bestuur</p> <p>Sterke burgerparticipatie</p>	<p>Meer burgerinitiatieven op wijkniveau</p> <p>Transition Towns komen van de grond</p> <p>Toename leefbaarheid en veiligheid</p> <p>Toename kwaliteit van onderwijs- en zorgvoorzieningen</p> <p>Opwaardering groen / openbare ruimte</p> <p>Groeiende sociale cohesie</p> <p>Beperkte economische ontwikkeling</p> <p>Verkeersdruk neemt af</p> <p>Versterkt OV-net</p> <p>Meer armadag voor de gemeenten</p> <p>Vrijwilligerswerk neemt toe</p> <p>Bruisend cultureel leven</p>

Bijlage 7 Gevalstudie Den Haag - voorbeelduitwerking oefenscenario

Scenario Aaibare kosmopoliet

Macroschil:

In het aaibare kosmopoliet scenario neemt de samenwerking op wereldschaal toe en herpakt de wereldeconomie zich. Europa is een sterke speler geworden en heeft meer invloed gekregen op het reilen en zeilen in Nederland. Er is sprake van meer vrijhandel en open grenzen. Wereldwijd neemt het bewustzijn toe dat er sprake is van energieschaarste en schaarste aan andere grondstoffen waardoor structurele veranderingen nodig zijn. Duurzame transities zijn dan ook in volle gang, op verschillende schaalniveaus, steeds meer investeringsstromen gaan onder meer naar milieu, klimaat en mobiliteit. Nederland kan zich in dit scenario koploper noemen op vlak van de wijze waarop zij met de transities aan de slag is en haar economie er wel bij vaart, onder meer op vlak van duurzame innovaties. Het scenario aaibare kosmopoliet schetst een toekomst waarin mensen veel toleranter ten opzichte van elkaar zijn geworden, vanuit het bewustzijn dat we elkaar nodig hebben, mensen vullen actief hun burgerschap in. Mensen voelen zich wereldburger en tegelijk zijn ze ook verbonden met de buur in de straat.

Na de crisis van de jaren '00 – '10 volgt de herverkiezing van Obama en Hu als presidentsduo voor de nieuw opgerichte wereldregering (initiatief genomen vanuit G24). Als belangrijkste reden hiervoor geldt de hoop die de wereldburgers stellen in een stijlbreek inzake gevoerde wereldeconomie en wereldpolitiek, iets waarvoor beiden individueel reeds icoon staan. Het zit hen wel mee, want de roep om inter- en supranationale conflictbemiddeling klinkt niet alleen luider, ze vindt ook steeds beter gehoor, waardoor de afgelopen jaren minder geschillen op de spits werden gedreven of tot impasses leidden. De wereldeconomie herpakt zich, gesterkt door de nieuw hervonden stabiliteit. Termen als vrijhandel en open grenzen lijken opnieuw vanzelfsprekend.

Toch zijn de uitdagingen er niet minder op geworden: de energieschaarste is inmiddels goed voelbaar. Naast de toenemende grondstoffenschaarste en gevolgen van klimaatverandering vormt dit een belangrijke drijfveer voor een heroriëntering van de grote investeringsstromen van de World Bank, de VN, de NAVO en tal van andere internationale organisaties ten voordele van initiatieven die radicaal breken met het verleden en inzetten op een nieuwe, positieve benadering inzake milieu, klimaat en mobiliteit.

2025

Niemand zijn de beelden en verhalen ontgaan van massale nieuwe migratiestromen die op gang zijn gekomen en geleid hebben tot een haast onstuitbare influx van klimaatvluchtelingen uit getroffen regio's. Maar ook de cijfers van de Nederlandse emigratiedienst liegen er niet om: steeds meer Nederlanders die elders hun geluk zoeken, geven de toegenomen wisselvalligheid en extreme uitwassen van het klimaat in Noord-West Europa als belangrijkste

reden op om weg te trekken. En dit terwijl er economisch en sociaal-cultureel gezien geen enkele reden is om niet te blijven.

Net als op het internationale plan, heeft ook Nederland, na twee moeilijke decennia eind vorige en begin deze eeuw, opnieuw haar evenwicht en open identiteit teruggevonden. Eenmaal men enkele uit de hand gelopen integratie-oorlogen in grote steden als Rotterdam en Den Haag verteerd had, realiseerde men zich al gauw dat men – mede dankzij een economische heropleving – toch kansen kan bieden aan zowat iedereen. Maar de manier waarop dit gebeurt verschilt behoorlijk van de manier waarop dit in het verleden plaatsvond. Grote verschillen, cultureel gezien maar ook inzake persoonlijke voorkeuren en situatie-specifieke uitdagingen, zorgen ervoor dat enkel een diversificatie van beleid, met ruimte voor de beleving van eigen cultuur en ruimte voor het najagen van eigen dromen en idealen (mits respect voor die van de ander) de grote maatschappelijke transformatie in goede banen kan leiden.

Ondanks de frisse wind op het internationale hoofdpodium, ontkomen zelfs de meest charismatische leiders er niet aan dat enkele mentaliteitswijzigingen en beslissingen afgedwongen moeten worden. Zo ziet in het kader van de wereldwijde drinkwater- en klimaatproblematiek een heus internationaal water- en klimaattribunaal opgericht.

Daar waar Europa enkele decennia geleden duidelijk nog een los-vast lappendeken van soevereine staten was, zijn de landsgrenzen steeds verder geërodeerd. Het internationale beslissingsniveau heeft duidelijk een veel sterkere impact op het beleid, lokaal, nationaal of internationaal. De euregio's zijn uitgegroeid tot sterke groeipolen. Zelfs de Benelux is opnieuw leven ingeblazen en staat ondertussen garant voor tal van nieuwe economische en maatschappelijke investeringsprojecten. De eurosceptici hebben ongelijk gekregen, nu geldt: 'wat goed is voor Europa, is goed voor Nederland en omgekeerd'.

Nu ook de supranationale instellingen niet enkel hameren op de noodzaak van grondige systeemveranderingen, verregaande transformaties van het maatschappelijke model, maar ook initiatieven nemen en van bovenaf zgn. transitiebewegingen opleggen, kan Nederland als één van de eerste initiatiefnemers op dit vlak pronken met een koplopersstatus. Het maakt dan ook handig gebruik van de aandacht die ze krijgt en vermarkt haar kennis en ervaring op internationale schaal. Transities op vlak van energie, mobiliteit, materiaalgebruik, watermanagement etc. zijn in Nederland in volle gang en staan vaak model voor nieuwe grootschalige veranderingsprojecten in het buitenland. Duurzaamheid loopt duidelijk als een rode draad doorheen de economische afgeleiden in dit dynamische verhaal, met tal van bedrijven die van duurzaamheidsinnovatie hun core business gemaakt hebben en behalve hier, ook elders economie, planeet en maatschappij versterken. Heel wat van deze bedrijven trekken trouwens waardevolle arbeidskrachten uit het buitenland aan.

Niet enkel de bedrijven, ook de Nederlandse burgers zitten niet stil. Ze zijn het eenzijdige keurslijf van 'consument' van waaruit ze jarenlang door markt en beleid zijn benaderd, ontgroeit en nemen voluit deel aan de nieuwe collaboratieve, participatieve economie waarin consumenten professionals samenwerken met bedrijf en overheid, zelfs producenten worden. In de energievoorziening hebben de smartgrids bijvoorbeeld duidelijk bevrijdend

gewerkt ten aanzien van de jarenlang verstarde en verstoorde marktwerking (cf. monopolisering door grote spelers). Buurtnetwerken produceren eigen, duurzame energie en verhandelen ze onderling.

Maar de Nederlander is meer dan een economische actor en voelt zich prettig in de nieuw verworven positie van maatschappelijke rijkdom, waarin ieder opnieuw als volledig mens wordt benaderd. Ongetwijfeld hebben de talrijke 'uitdagingen voor de mensheid', tevens aan de basis van de vele crisissen, bijgedragen tot een gevoel van verbondenheid tussen medemensen lokaal, maar ook wereldwijd. Niet alleen zitten we in hetzelfde schuitje, daar waar we verschillen zien we niet langer enkel bronnen van conflict, maar van complementariteit en afhankelijkheid. We voelen ons als Nederlander en wereldburger bewuste variabelen in een wereldwijde vergelijking, gericht op een positieve toekomst tezamen. Die vertrouwensbasis is er opnieuw en ruggesteunt de vele transformaties van de samenleving. Ook zorgt het herwonnen vertrouwen in de toekomst na jaren van afname opnieuw voor een bevolkingsgroei, niet enkel ingegeven door migratie, maar een stijging van de geboortecijfers van Nederlandse bodem.

Tolerantie en transparantie zijn terug van weggeweest, maar in een nieuw, high-tech jasje. ICT tools worden ingezet om transparantie omtrent publieke data en daaraan gekoppelde besluitvorming te garanderen. Sterker nog, grote hoeveelheden data wordt ter beschikking gesteld van burgers om nieuwe intelligente applicaties te ontwikkelen die op hun beurt de gemeenschap weer ten goede kunnen komen.

Zo ligt een succesvolle reeks aan data-applicaties mee aan de basis van de recente reeks sustainable smart city projecten die uitgerold werden in tal van Nederlandse steden. Kennis is macht, inderdaad, maar nog machtiger wanneer het kan uitgroeien tot een krachtig instrument in handen van een gemeenschap die haar pijlen richt op het verduurzamen van haar leefomgeving en levensstijl. Zoals op vlak van mobiliteit en vrijetijdsbesteding bijvoorbeeld. Wanneer we de statistieken mogen geloven, leven Nederlanders duidelijk niet meer langs elkaar heen. Uitjes in het gezelschap van vrienden voeren de hitlijsten aan. De wagen, ook al is ie hyperclean, wordt bovendien ook vaker aan de kant gelaten als men er met het openbaar vervoer 'nieuwe stijl' tezamen op uit kan.

Mesoschil:

Den Haag boomt duidelijk. Ze heeft haar administratiegrijze imago afgeworpen en kleurt bont, letterlijk en figuurlijk. De inwoners vormen een mooi palet van mensen uit alle windstreken. Ze wonen, leven en werken er samen zonder dat er storm opsteekt zoals weleer. Vandaag is er ruimte voor diversiteit. Ook de Haagse zones vloeien in elkaar over: zand en veen worden één.

Als er één ding is bij uitstek waar deze nieuwe band tussen mensen aanleiding heeft toe gegeven dan is het wel een verbluffende sprong van de Haag vanuit de middenklasse naar de absolute top van veiligste grootstad in Nederland. Het is duidelijk: mensen hebben er zin in in Den Haag, ze genieten van de verademing.

Naarmate de internationale instituties steeds meer de touwtjes in handen namen, vestigden ook steeds meer van hen en andere internationale organisaties zich in den Haag (bijvoorbeeld het klimaattribunaal). Ze zorgen mee voor een boeiend cultureel leven in Den Haag en een aangename drukte in de stad. In het kielzog van deze topambtenaren, diplomaten en kenniswerkers volgen ook heel wat andere spelers op het internationale schouwtoneel. Allen reizen ze af en aan via de hogesnelheidslijn, maar ook via het uitgebreide aanbod aan internationale vliegverbindingen. Een keur aan internationale toparchitecten en –studiebureaus heeft de infrastructuur rondom Den Haag bestudeerd en hertekend tot een toonbeeld van innovatie. De internationale economische bedrijvigheid heeft echter ook de behoefte aan hotels en congresvoorzieningen doen toenemen. Ook al was de verleiding groot, toch heeft men niet voor opzichtige, pompeuze, ‘drop-down’ ego-architectuur gekozen, maar eerder voor knappe staaltjes, kunstzinnige topprojecten die conceptueel, vormelijk en technologisch hun tijd ver vooruit zijn. Alle passen bouwen ze evenwel mooi voort op de eeuwenlange organische groei van de stad.

De nieuwe Hagenaars puilden al gauw uit het bestaande woningaanbod. In plaats van de uitbreiding enkel te laten woekeren naar onaantrekkelijke of snel gedateerde buitenwijken, is ervoor gekozen om andere ook terrein op zee te winnen. Kustuitbreiding is bespreekbaar geworden dankzij nieuwe technologische mogelijkheden en duurzaamheids garanties. Niet enkel de woonruimte is uitgebreid richting kust en westland (met zo’n 10.000 extra wooneenheden), ook het type woningen werd aangepast aan de noden van de tijd. Immers, met de stijgende levensverwachting van de Nederlanders en de talrijke nieuwe gezinssamenstellingen konden moderne woonvormen als kangoeroewoningen en multi-generatiewoningen niet uitblijven. Toch is het evenwicht fragiel en vragen burgers om de behaalde levenskwaliteit niet onderuit te halen door ongebreidelde groei of fysieke uitbreiding van de stad. Een te grote claim op de open ruimte, het groen en het water zou alles teniet kunnen doen. Het blijft een evenwichtsoefening.

Er is dus, in het kader van de snelle, maar gecontroleerde groei, rekening gehouden met nieuwe ruimtebehoeften. Met andere woorden, niet enkel de bouwmaterialen van de mensen hebben plek gekregen, ook die van Moeder Aarde. Parken, bufferzones, stadslandbouw en groen ... allen moeten ze een tegengewicht bieden aan de groei en tot een aaibaar kosmopolitisch evenwicht leiden.

Het merendeel van de energiebehoefte haalt de Haagse regio uit een mix van geothermische installaties, golfslagcentrales, zeewater warmtekrachtkoppelingen, windmolens, biomassa, restwarmteinstallaties in het westland etc. Niet enkel komen deze duurzame energiebronnen lucht- en waterkwaliteit ten goede, ook leveren ze een mooi aantal banen op, zowel in de ontwikkeling ervan als de exploitatie en het onderhoud. Green collar jobs zijn een feit!

Qua kennisontwikkeling is in der loop der jaren tevens de behoefte aan meer proeftuinen ontstaan, o.a. maar niet uitsluitend voor duurzame technologie. De naam ‘Universiteit Den Haag’ is gevallen, maar zou volgens ingewijden slechts een werknaam zijn, aangezien het plan nog weinig gemeen heeft met ‘universiteiten’ zoals we ze tot nog toe kennen, anno 2025.

Microschil:

Ruben, 53, biotechnoloog, oprichter van life sciences bedrijf

Zowel de stimuleringsfondsen van de overheid als stevige impulsen vanuit Europese risicokapitaalgroepen stuwden de reeds performante Nederlandse bedrijven richting hogere regionen.

Ruben: “Men wil duidelijk niet de fout maken zoals eind vorige eeuw. Ook toen ging het goed, maar is men op z’n lauweren gaan rusten. Nu wil men de opgebouwde koploperspositie niet enkel behouden, maar ook de voorsprong verder uitbouwen. Vanuit de biotech en lifesciences sector zien we de toekomst in ieder geval rooskleurig tegemoet!”

De Haagse regio vormt omwille van zijn internationale aanwezigheid, de vlotte pendelbereikbaarheid (nationaal & internationaal), een schitterende uitvalsbasis voor tal van nieuwe fast movers.

Ruben: “Ik merk ook aan heel wat medewerkers dat de lokatie Den Haag, wel degelijk aantrekt. En daarmee bedoel ik niet alleen Nederlanders, ook in het buitenland is er een goede resonantie. De internationale dynamiek was er sowieso al omwille van de aanwezigheid van het tribunaal en dergelijke, maar ook gezinsleden en nieuwe kenniswerkers – hoofdzakelijk zij uiteraard – vinden hun plek in het bedrijfsleven in de omgeving. Ze voelen zich hier thuis, de levenskwaliteit ligt immers erg hoog, dat zie ik duidelijk als ik het vergelijk met wat ik op mijn reizen tegenkom.

Ze mengen zich ook echt met de rest, zeker wat het culturele leven betreft, is het er voor iedereen een stuk boeiender op geworden! Nee, de tijd van de expat-enclaves is volledig voorbij. Gezien het grote aanbod internationale toparbeiders, plukken wij alvast de kersen van de taart.”

Maar niet enkel de vestigingsplaats biedt expansiemogelijkheden, het groeiklimaat is er ook naar. Meer dan 83% van de kennisspelers in de regio kon al voor het zevende jaar op rij tweecijferige groei optekenen. De klantenbasis blijft groeien en de Nederlandse handelsgeest schuwt de expansie niet. Vooral de ecologisch getinte en duurzaamheidsgerichte activiteiten gooien hoge ogen. Ze worden tevens gevoed vanuit nieuwe initiatieven op vlak van technologische ondersteuning en kenniscreatie.

De successen op dit vlak stimuleren bovendien ook de volledige ontplooiing van de talentbasis van jongeren in de regio. Zij die willen, kunnen het maken. De Haagse droom is een andere dan de Amerikaanse, gelukkig maar, maar ze is er wel!

Voor wie er even uit wil stappen om te herbronnen zijn de sabbaticalmogelijkheden legio.

De aantrekkingskracht van Den Haag als internationale groeipool kent echter ook een keerzijde. Het wordt zo langzamerhand erg vol en druk en de prijzenoorlog in de vastgoedmarkt kenmerkt zeker het gevecht om ruimte dat er zowel onder- als bovenhuis plaatsvindt. De winnaars zijn zij die creatief omspringen met deze uitdaging. Multifunctioneel en –temporeel ruimtegebruik laat minder ruimte on(der)benut, autonome woontorens en de

aanleg van hypermoderne, klimaatbestendige, mobiele wooneilanden voor de kust zijn hier slechts enkele succesvolle voorbeelden van.

Bijlage 8 Gevalstudie HVC - achtergrondinformatie scenarioanalyse

	Drees 2.0	Baat 't niet, Schaadt 't niet	Meer met minder
<i>afval</i>	relatieve ontkoppeling BBP nuttige toepassing oiv toename hergebruik herdefinitie R1 avi's	groei houdt gelijke tred met BBP. Composieten en laminaten moeilijk te scheiden.	absolute ontkoppeling, daling volumes. Dematerialisatie. Papier?
<i>houding tov "afval"</i>	Bewustwording burger/ bedrijf 'opgelegd' door overheid . Technologie kan het hem moeilijk maken	Onverschilligheid, gemak, indien lucratief bereid te scheiden aan de bron. Scheiden niet interessant	Zeer bewuste consument, hoeft niet meer overtuigd te worden Verantwoordelijksgevoel naar de toekomst toe
<i>eigendom</i>	Voor een deel eigendom van producenten, voor een deel van overheid en consument	Consument?	Producenten, C2C principe doorgevoerd Veel meer leasing dan bezit aan producten
<i>waar (aan/dichtbij huis, brengen, internationale dimensie...)</i>	Aan of dichtbij huis. Open markt. Ruimtelijke schaal - Stromen zijn dezelfde als productie distributie	Zo comfortabel mogelijk, gemak dient de mens, aan huis Serviceverlening op maat van de huishouding /	Kleine hoeveelheid restafval collectief inzamelen op publieke plekken
<i>wat scheiden (producten, materialen)</i>	Zo veel mogelijk aan huis scheiden, overheid hanteert strikte regels	Nascheiding, de consument moet het vooral zo gemakkelijk als mogelijk gemaakt worden. Efficientie hoge dichtheid brengsysteem of klant is koning?	Bronscheiding, zware belasting van de reststoffen collectieve plaatsen - aan huis?
<i>inzamelen en verwerken</i>	Producentenverantwoordelij kheid op vlak van meer producten (niet alleen electronische apparaten) Producent stuurt de verwerker aan Producent stuurt de inzamelaar aan	Inzameling en verwerking niet meer in één hand door Europese aanbesteding Keuzevrijheid inzamelaar voor consument Service niveau, prijs- kwaliteit verhoudingen gaan bepalend zijn	Driehoeks-verhouding
<i>sorteersysteem</i>	veel fracties materialen - scheidingsmoe? Schoon - complex		
<i>verwerking</i>	energie omlaag - hergebruik omhoog	energie omlaag - hergebruik omhoog	energie omhoog - hergebruik omhoog
<i>rol burger (sorteergedrag)? wortel (belonen) of stok (bestrafen)?</i>	niet bereid te betalen belonen - geforceerd niet sorteren / eenvoudig tijdbesparende systemen	niet geïnteresseerd in milieu markt Einde verwijderingsbijdrage?	Burger heeft geen incentives nodig eco wtp

<i>uitvoering versus regie?</i>	Overheid heeft nog steeds regie (niet alleen gemeenten ook andere overheden, provinciaal – internationaal) Uitvoering cf strikte regie	Toezicht op de markt Faciliterend Huishouden kiest inzamelaar	Overheid zet de visie op grondstoffenmanagement uit? Facilitator Transitiemanager?
<i>mate van en uitwerking producenten-verantwoordelijkheid?</i>	Zeer uitgewerkt, strikte regelgeving, milieu als economische driver Belanggroepen grote invloed op producenten	Daar waar economisch gewin aan de orde grote verantwoordelijkheid	Groot, duurzaamheid leitmotiv
<i>institutionele ontwikkelingen – wetgeving “LAP”</i>	Aanscherping wetgeving op alle niveau (lokaal – internationaal). Met name internationale insteek is nodig om producenten verantwoordelijkheid te realiseren	EU belangrijke speler Toezicht op internationale markt	
<i>rol technologie / kennis</i>	Samenwerking kennisinstellingen inzake duurzame materialen, en ecodesign geleidelijke technologische ontwikkeling	Vooraf gemakstechnologie, snel gezond /+ hygiënisch verwijderen van afval slimme materialen recyclagetechnologie	ketenbenadering hoogtechnologisch

Summary

As a result of urbanization and decentralization, municipal governments have in recent years, acquired more flexibility and space when it comes to policy making. At the same time, the issues municipal governments are dealing with become increasingly more complex in nature. There is a need for enhancing the strategic capacity of local governments through more integrated and future-oriented thinking and acting. This has lead municipal and inter-municipal governments to search for new approaches and methods in order to shape their strategic policy development. In this case, foresight can be supportive in the development of strategic policy.

The current work focuses on the question of how future studies are used in the development of strategic policies, and in the policy practice, of both local government and semi-government authorities. Foresight is a relatively new activity, or a field in development. Therefore the present study is exploratory by nature. The aim of the study is to highlight practical experiences of foresight being applied within local policy practices, and to gain new insights; to better understand from which drivers foresight is being deployed, how they are developed and applied in a policy process, and finally, which results are being achieved and what significance do they have for those policy planners and organisations who are directly involved. This study also sheds light on the question of the levers and barriers that emerge in practice when it comes to the deployment of foresight in local strategic policy processes.

Four case studies have been conducted to better understand the experiences of local policy practice. To this end, action research has been used as the applied research approach. This way, it was possible to examine the use of foresight from within the organization, in all of its dimensions: procedural, substantive, communicative and methodical. In these case studies, the future was explored through either scenario analysis or trend analysis. The insights generated by these future explorations were then used in a local strategic policy context. These experiences were participatory in nature. It entailed knowledge co-creation of the future exploration itself and the joint learning of this exploration. The case studies investigated initial experiences of using foresight in local, municipal and inter-municipal policy practice.

The central research questions were:

1. Why is foresight applied in strategic policy processes in the local policy practice?
2. How is foresight for strategic policy processes in the local policy practice carried out?
3. What meaning does foresight have for strategic policy processes in the local policy practice?
4. What added value do the directly involved in foresight in strategic policy processes in the local policy practice, derive?
5. What factors are affecting the relationship between foresight and strategic policy processes in the local policy practice?

The practical experiences show that foresight is always taking place under the tight time pressures of policy processes. By gaining experience in these types of exercises, the participants may become aware about the necessity of taking more time for these processes. According to this study, knowledge co-creation in the context of future exploration takes time but has added value. Also, the deployment of foresight is a positive and innovative experience by those directly involved. Stakeholders see various forms of gains in the application of foresight methods. They create substantive added value; the deployment of foresight in a strategic policy process results in a forward-looking and comprehensive basis for policy. The deployment of foresight adds new items to focus on and therefore influences the setting of strategic political agendas. Furthermore, investigation shows future studies can also be used to develop innovative policy and policy strategies. The way of thinking of those directly involved is influenced: users of foresight become aware of future changes and develop a future-oriented attitude. They also develop a view that is 'outside-in'. The process dimension of foresight is also perceived as being of added value, in particular when becoming aware of future change in a collective and consciously transparent way, that sees participants learn about the assumptions lying beneath those future developments in support of policy.

As a result of knowledge co-creation within foresight, the knowledge needs of policy processes can be addressed one-to-one. The present study shows that there are many conceivable procedural and methodological interpretations of such knowledge co-creation process. It is therefore important that the coordination and organisation of a policy process, as well as the intended function and use of foresight to be leading herein, as well as practical factors such as the time and capacity to knowledge co-creation. The research shows that foresight can be significant at different stages of policy processes and that these meanings can take on various shapes. There are different modes of impact that include the instrumental, conceptual and process-oriented. Regarding impact at specific stages of the policy process, the research illustrates that foresight is able to impact agenda setting, and subsequently provides support in policy development and policy visions that can finally be used as a monitoring tool.

The present study shows that after the initial use of foresight with those involved, participants began to gain insight as to how foresight can be deployed as an ongoing way to inform how one thinks and acts, where as in the beginning foresight was more perceived as a singular project. Foresight leads not only to knowledge acquisition but can also be considered a skill in and of itself, to be used in the day-to-day operations of a (semi) government agency. The latter shows to be challenging, as the present study also shows. After experiencing its value and showing willingness to use future thinking on a more regular basis, cultural and organizational barriers are encountered which prevent foresight to embed itself in regular organizations.

It is a delicate interplay when it comes to the optimal use of foresight in local strategic policy processes. Moreover, there is not one recipe that one can apply, rather multiple because of the required customization in using foresight in strategic policy processes. The present study

emphasizes that it is not only about the quality of the future exploration itself that is needed to achieve optimal meaning in foresight for policy. It is also about appropriate interaction with the policy process, stakeholders and the organization. Many levers for increased use of foresight are located in these three dimensions.

Overlooking the experiences of this study, it can be concluded that the use of foresight in local policy processes is promising. Where a greater need for strategic support of local policy is needed, foresight can be of value.

Foresight is a field in development. It is therefore not surprising that the aforementioned empirical building blocks also put forward a number of more fine tuned research questions that also need attention. These research questions are more particularly concerned with the methodological and procedural characteristics of foresight.

Samenvatting

Als gevolg van urbanisatie en decentralisatie krijgen gemeentelijke overheden de laatste jaren meer armslag en beleidsruimte. Tegelijkertijd worden de vraagstukken van gemeentelijke overheden steeds complexer van aard. Er is in toenemende mate behoefte aan het vergroten van het strategisch vermogen van lokale overheden door toekomstgericht en integraler te denken en te handelen. Gemeentelijke en intergemeentelijke overheden zoeken daarbij naar nieuwe benaderingen en methoden om hun strategische beleidsontwikkeling mee vorm te geven. Toekomstverkenningen kunnen ondersteunend werken bij het ontwikkelen van strategisch beleid.

In voorliggend onderzoek staat de vraag centraal op welke wijze toekomstverkenningen worden ingezet bij het ontwikkelen van strategisch beleid in de lokale beleidspraktijk. Toekomstverkenning is een relatief jonge activiteit, oftewel een veld in ontwikkeling. Voorliggend onderzoek is dan ook exploratief van aard. Doel van het onderzoek is om praktijkervaringen met toekomstverkenningen in de lokale beleidspraktijken te belichten en nieuwe inzichten op te doen; vanuit welke drijfveren worden toekomstverkenningen ingezet, hoe worden ze ontwikkeld en aangewend in een beleidsproces, welke resultaten worden hiermee geboekt en welke betekenis hebben ze voor direct betrokkenen beleidsvoorbereiders en organisaties. Dit onderzoek laat ook licht schijnen over de vraag welke hefbomen en barrières in de praktijk naar voren komen als het gaat om het inzetten van toekomstverkenningen in lokale strategische beleidsprocessen.

Vier gevalstudies zijn uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de ervaringen in de lokale beleidspraktijk. Daartoe is handelingsonderzoek als onderzoeksbenadering ingezet. Op deze manier was het mogelijk de inzet van de toekomstverkenning van binnenuit, de organisatie, te onderzoeken in al haar dimensies: procesmatig, inhoudelijk, communicatief en methodisch. In deze gevalstudies werd de toekomst middels scenarioanalyse of een trendanalyse verkend. Vervolgens werd getracht om de inzichten die deze toekomstverkenningen opleverden in te zetten in een lokale strategische beleidscontext. Deze ervaringen waren participatief van karakter. Het ging om kennisco-creatie van de toekomstverkenning zelf en het gezamenlijk leren van deze verkenning. Gevalstudies betroffen eerste ervaringen met de inzet van toekomstverkenningen in de lokale, gemeentelijke en intergemeentelijke beleidspraktijk.

Centrale onderzoeksvragen waren:

1. Waarom worden toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk toegepast?
2. Hoe worden toekomstverkenningen uitgevoerd ten behoeve van strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?
3. Welke betekenis hebben toekomstverkenningen voor strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

4. Welke meerwaarde ontleen direct betrokkenen aan toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?
5. Welke factoren zijn van invloed op de relatie tussen toekomstverkenningen en strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

De praktijkervaringen laten zien dat toekomstverkenningen altijd onder tijdsdruk en een strakke timing van het beleidsproces plaatsvinden. Door ervaringen op te doen kan het besef ontstaan dat meer tijd voor deze exercities dient te worden uitgetrokken. Kennisco-creatie in het kader van toekomstverkenning kost nu eenmaal tijd maar heeft meerwaarde, blijkt uit dit onderzoek. De inzet van toekomstverkenningen wordt door direct betrokkenen als positief en vernieuwend ervaren. Betrokkenen zien diverse vormen van meerwaarden in de toepassingen van toekomstverkenkende methoden. Het gaat dan over de inhoudelijke meerwaarde; de inzet van een toekomstverkenning in een strategisch beleidsproces resulteert in een toekomstgerichte en integrale onderbouwing van beleid. Ook leidt de inzet van toekomstverkenning ertoe dat er nieuwe aandachtspunten op de strategische beleidsagenda komen te staan. Verder laten de onderzochte ervaringen zien dat toekomstverkenningen ook ingezet kunnen worden om tot innovatieve beleidsvoornemens en beleidsstrategieën te komen. Ook wordt de manier van denken van direct betrokkenen beïnvloed: gebruikers van toekomstverkenningen worden zich bewust van toekomstige veranderingen en ontwikkelen een toekomst georiënteerde attitude. Zij ontwikkelen een blik van buiten naar binnen. De procesmatige dimensie van toekomstverkenning wordt evenzeer als meerwaarde ervaren, in het bijzonder het gezamenlijk en op transparante wijze bewust worden van toekomstige veranderingen en het leren inzake aannames over toekomstige ontwikkelingen ter onderbouwing van beleidsvoornemens.

Kennisbehoeften uit het beleidsproces kunnen als gevolg van een kennisco-creatieproces één op één worden geadresseerd in de toekomstverkenning. Voorliggend onderzoek laat zien dat er vele procesmatige en methodische invullingen denkbaar zijn van zo'n kennisco-creatie proces: belangrijk is dat de afstemming met de snelheid en de inrichting van een beleidsproces en de beoogde functie van de toekomstverkenning hierin leidend zijn, evenals praktische factoren zoals de beschikbare tijd en capaciteit voor de kennisco-creatie. Het onderzoek toont aan dat toekomstverkenningen van betekenis kunnen zijn voor verschillende fasen in beleidsprocessen en dat deze betekenissen diverse vormen kunnen aannemen. Er zijn verschillende vormen van doorwerking waaronder de instrumentele, conceptuele en procesmatige doorwerking. Wat doorwerking in specifieke fasen van het beleidsproces betreft, illustreert het onderzoek dat toekomstverkenningen agenderend kunnen werken, vervolgens in de beleidsontwikkeling onderbouwing kunnen leveren voor beleid en visies en tot slot als monitoringstool kunnen worden ingezet.

Uit voorliggend onderzoek blijkt dat na een eerste gebruik van toekomstverkenningen middels kennisco-creatie betrokkenen tot inzicht komen dat toekomstverkenning een continue manier van denken en doen is, daar waar bij aanvang toekomstverkenning eerder als een project wordt gepercipieerd. Toekomstverkenning leidt niet enkel tot kennisopbouw

maar is ook een vaardigheid op zich die geregeld kan worden aangewend in de reguliere werking van een (semi)overheidsinstelling. Juist in dit laatste schuilt een uitdaging, zoals voorliggend onderzoek laat zien. Na het ervaren van de meerwaarde ervan en met de welwillendheid om het toekomstdenken op reguliere basis in te zetten loopt men tegen culturele en organisatorische barrières aan om het toekomstdenken verder in te bedden in de organisatie.

Het betreft een delicaat samenspel als het gaat om de optimale inzet van toekomstverkenningen in lokale strategische beleidsprocessen. Bovendien bestaat hiervoor niet één recept maar meerdere vanwege het benodigde maatwerk in deze. Voorliggend onderzoek benadrukt dat het niet enkel gaat om de kwaliteit van de toekomstverkenning zelf wat betreft het bereiken van de optimale betekenisgeving van toekomstverkenning voor beleid. Het gaat ook over de juiste wisselwerking met het beleidsproces, de betrokkenen en de organisatie. Heel wat hefboomen voor een intensiever gebruik van de toekomstverkenning zijn in deze drie dimensies gelegen.

De ervaringen van voorliggend onderzoek overziend kan geconcludeerd worden dat de inzet van toekomstverkenningen in lokale beleidsprocessen beloftevol is. Daar waar meer nood is aan strategische onderbouwing van lokaal beleid kunnen toekomstverkenningen van waarde zijn.

Toekomstverkenning is een veld in ontwikkeling. Het is dan ook niet verwonderlijk dat op basis van de vergaarde empirische bouwstenen nog een aantal aangescherpte onderzoeksvragen naar voren worden gebracht, die aandacht behoeven. Deze onderzoeksvragen gaan met name over de methodische en procesmatige kenmerken van toekomstverkenningen.

Kennisvalorisatie

Toekomstverkenning voor lokale strategische beleidsprocessen als nieuw verschijnsel

Het toepassen van toekomstverkenningen op het lokale strategisch beleidsniveau is een vrij recente ontwikkeling. Er is weinig ervaring opgedaan met deze manier van werken en het wetenschappelijk onderzoek naar deze lokale beleidspraktijk is tot dusverre beperkt. Voorliggend onderzoek verschaft meer inzicht in waarom toekomstverkenningen in de lokale beleidspraktijk worden uitgevoerd, op welke wijzen dit gebeurt en welke resultaten dit oplevert. Ook blijkt uit voorliggend onderzoek hoe beleidsvoorbereiders met weinig tot geen ervaring met toekomstverkenningen deze processen beleven. Verder komt naar voren welke hefboomen en barrières bij de toepassing van de methode toekomstverkenning in een lokale beleidscontext aan de orde kunnen zijn. Tot slot reikt dit onderzoek meer inzicht aan op welke wijze lessen uit toekomstverkenningen beleidsmatig kunnen worden aangewend.

Waarde van voorliggend onderzoek

Voorliggend onderzoek levert beleidsmatige en maatschappelijke waarde op voor:

- de (semi)overheidsinstellingen die betrokken zijn geweest bij voorliggend onderzoek
- (semi-)overheidsinstellingen die niet betrokken zijn geweest bij voorliggend onderzoek
- bedrijven en maatschappelijke organisaties
- de gemeenschap van foresight practitioners

Waardecreatie voor betrokken lokale overheidsinstellingen

Als gevolg van voorliggend onderzoek zijn de betrokken vier (semi)overheidsinstellingen ondersteund en is er op verschillende manieren waarde gecreëerd. Betrokken beleidsvoorbereiders hebben een nieuwe manier van denken en handelen, te weten meer toekomstgericht, meer strategisch en meer integraal aangemeten waardoor zij meer gestructureerd en onderbouwd hun eigen strategische werkzaamheden kunnen uitvoeren.

Bovendien hebben zij nieuwe toekomstagenda's in handen, waardoor zij op toekomstige ontwikkelingen en veranderingen kunnen anticiperen. Geïnspireerd door de toekomstverkenning zijn nieuwe toekomstige vraagstukken geagendeerd die anders niet op de agenda waren gekomen. Toekomstagenda's hebben vervolgens geleid tot haalbare strategische plannen die daadwerkelijk in de praktijk op korte en lange termijn worden of zijn uitgevoerd. Onderdeel van deze plannen zijn ook innovatie strategieën die nieuwe leerrijke ervaringen opleveren en de R&D van deze overheidsorganisaties een impuls hebben gegeven. Ook heeft de inzet van toekomstverkenningen binnen de beleidsprocessen, maar ook losstaand daarvan, de kennisopbouw binnen de organisaties versterkt. Dit is zeker het geval als binnen de betrokken organisaties ook extra activiteiten, instrumenten en structuren zijn voorzien die de continuïteit van de kennisopbouw garanderen.

Verder heeft het toekomstgericht werken binnen de organisaties de samenwerking tussen medewerkers en belanghebbenden versterkt. Door deze inhoudsgedreven discussies en

wederzijdse leerprocessen is er meer begrip voor elkaars standpunten ontstaan en is er een gemeenschappelijke taal en een 'common ground of understanding' gecreëerd als het gaat om kennis inzake toekomstige veranderingen die op de betrokken organisaties en (deel)gemeente(s) kunnen afkomen. Tevens is het ontstane draagvlak voor het ontwikkelde strategische beleid, intern (ambtelijk, bestuurlijk of politiek) en extern (bij partners en belanghebbenden) gegroeid als gevolg van het participatieve proces, wat een waarde op zich is.

Het continueren van de waardecreatie is mogelijk door de opgedane kennis te borgen in structuren of systemen en de opgedane kennis actief te delen met andere collega's. Direct betrokkenen bij de toekomstverkenningen kunnen zowel de methode van toekomstverkenning als de inhoudelijke inzichten als ambassadeurs uitdragen naar andere collega's toe. Op deze manier ontstaat een schaaleffect op termijn. Door de opgedane inzichten ook in andere strategische beleidstrajecten in te zetten wordt het toekomstverkenkend vermogen binnen de organisatie uitgebreid en versterkt.

Uiteindelijk is het doel van de inzet van toekomstverkenningen dat lokale overheden duurzamer en dus toekomstgerichter beleid ontwikkelen en implementeren. Waardecreatie is dan gelegen in de duurzame gevolgen van beleidsingrepen die geïnspireerd zijn door en anticiperen op toekomstige veranderingen.

Waardecreatie voor andere (semi)overheidsinstellingen

Door de leerervaringen van voorliggend onderzoek uit te dragen naar andere overheden - op verschillende schaalniveaus, dus niet alleen richting lokale overheidsinstellingen - kunnen ook andere overheidsinstellingen hun voordeel doen met de opgedane inzichten.

De inzichten uit voorliggend onderzoek ondersteunen en bieden houvast aan strategische ambtenaren die zelf in de eigen beleidspraktijk aan de slag zijn of aan de slag willen gaan met toekomstverkenningen. Het gaat dan met name om houvast op vlak van de toepassing van de methoden kwalitatieve scenarioanalyses en trendmatige verkenningen voor strategische beleidsprocessen:

Voorliggend onderzoek reikt houvast aan ten aanzien van de volgende vragen:

- hoe richt je een toekomstverkenkend proces in om tot beleidsrelevante inzichten te komen? welke obstakels en hefbomen zouden in ogenschouw moeten worden genomen?
- welke toekomstverkenkende methoden kun je inzetten en hoe doe je dat dan?
- hoe vertaal je beleidsrelevantie inzichten naar strategisch beleid, zowel methodisch als procesmatig?
- op welke factoren zou je moeten letten om de aansluiting van toekomstverkenning en beleid zo groot mogelijk te laten zijn?
- welke hefbomen kun je hanteren om de verwevenheid tussen de toekomstverkenning en het beleidsproces te versterken?

- op welke risico's (en dus ook onverwachte wendingen) zou je beducht moeten zijn als je binnen de organisatie aan de slag gaat met toekomstverkenning?

Ook reikt voorliggend onderzoek inhoudelijke bouwstenen uit de uitgevoerde toekomstverkenningen aan die voor andere overheden relevant kunnen zijn bij het voeren van hun eigen strategische discussies.

Uiteindelijk zal deze toekomstgerichte manier van werken ook andere overheden een kwaliteitsimpuls kunnen geven voor hun eigen strategische beleidsprocessen. Strategisch beleid kan door de inzet van toekomstverkenningen meer onderbouwd, meer integraal en duurzamer van karakter worden. Door de toekomstverkenning zelf en het beleidsmatig aanwenden van de inzichten participatief in te richten kunnen ook andere overheidsinstellingen de waarden van het ontwikkelproces ondervinden. Zij ondervinden dan transparantere en meer kennis-gedreven beleidsvoorbereidende discussies die ertoe leiden dat er een gemeenschappelijke kennisbasis voor het strategische beleid ontstaat.

Waardecreatie voor niet-overheidsgerelateerde organisaties

Een soortgelijke mogelijke waardecreatie, zoals hiervoor vermeld, geldt ook voor niet-publieke organisaties. Toekomstverkenningen hebben soortgelijke meerwaarden voor maatschappelijke organisaties, kennis- en adviesinstellingen en bedrijven.

Waardecreatie voor andere foresight practitioners

Voorliggend onderzoek reikt inzichten aan die de werking van andere foresight practitioners kunnen versterken en uitbreiden. Het onderzoek illustreert hoe beleidsvoorbereiders met weinig ervaring met toekomstverkenning de inzet van deze methode beleven; wat vinden zij methodisch gezien lastige stappen, hoe interpreteren ze de methode en de resultaten van een toekomstverkenning en welke meerwaarde zien ze in toekomstverkenkende methoden. Door met deze beleving rekening te houden in het opmaken van een procesontwerp kan meer maatwerk worden geboden in de toekomstverkenkende beleidspraktijk.

Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat er meerdere factoren in ogenschouw genomen zouden moeten worden bij de wijze waarop de inzichten uit een toekomstverkenning aangewend worden in een strategisch beleidsproces. Het is geen evidentie dat de inzichten uit een toekomstverkenning doorwerken in een beleidsproces en in beleidsproducten. Door op deze factoren in te spelen (methodisch en procesmatig) kan er meer gewerkt worden naar een effectieve en efficiënte toepassing van toekomstverkenningen in een strategische beleidscontext.

Verder onderstreept dit onderzoek de nood aan structuren en tools om het toekomstverkenkend vermogen van de organisatie en de kennisopbouw over toekomstverkenningen te continueren. Hier is sprake van een niche voor foresight practitioners. Zij kunnen instrumenten ontwikkelen en overheidsinstellingen begeleiden in het gebruik ervan.

Ook laat voorliggend onderzoek zien dat er nog behoefte is aan trainingen en leertrajecten op vlak van toekomstverkenning en de toepassing ervan in beleid. In dit onderzoek zijn ook vragen en noden geëxpliciteerd die leven bij (potentiële) gebruikers van toekomstverkenningen. Op deze vragen en noden kan in het trainingsaanbod worden ingespeeld.

Eigen werkpraktijk

De onderzoeker is zelf ook oprichter van en werkzaam bij een toekomstverkennend bureau. De opgedane inzichten uit dit onderzoek zal zij samen met haar collega's verder uitwerken en operationaliseren. Onder meer zullen de inzichten direct in andere soortgelijke projecten als de onderzochte gevalstudies, bij overheidsinstellingen, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven ingezet worden. Het bureau verzorgt ook diverse trainingen en lezingen inzake toekomstverkennende methoden. In het trainingsaanbod zal voortgeborduurd worden op de opgedane inzichten en zal rekening worden gehouden met de noden en behoeften bij toekomstige gebruikers van toekomstverkenningen.

De onderzoeker en haar collega's zullen opgedane inzichten ook verspreiden binnen de eigen netwerking middels netwerkbijeenkomsten (zowel richting beleidsveld als richting andere foresight practitioners, nationaal en internationaal). Tot slot zullen de onderzoeker en haar collega's zelf ook op de kar springen van tool ontwikkeling op vlak van toekomstverkenning. Doel van deze tool ontwikkeling is in de eerste plaats dat beginnende gebruikers zelfstandig aan de slag kunnen gaan met toekomstverkenning. In de tweede plaats gaat het over tool ontwikkeling ter facilitatie van de continue kennisopbouw inzake toekomstige veranderingen binnen organisaties.

Dankwoord

Allereerst wil ik Pim Martens bedanken. Toen ik een aantal jaren geleden kenbaar maakte dat ik graag een phd-traject zou willen doorlopen, bood hij direct zonder enige aarzeling aan om dat onder zijn hoede te doen bij het International Centre for Integrated assessment and Sustainable development aan de Universiteit Maastricht. Pim, ik ben heel blij dat je mij die kans hebt geboden en vanaf aanvang het vertrouwen hebt geschonken. Terugblikkend op het afgelegde parcours kan ik met volle overtuiging zeggen dat ik er geen moment spijt van heb gehad.

Ron Cörvers, ook jou wil ik bedanken voor je waardevolle commentaar, inclusief je alertheid op mijn Vlaamse woordkeus in mijn schrijfwerk. Je wist ook de juiste snaar te raken als het ging om maatwerk in de psychologische coaching die af en toe nodig was. Pim en Ron, hoewel ik niet veel in Maastricht aanwezig was, heb ik elk bezoek aan ICIS als een warm ontvangst ervaren. Bij elk bezoek heb ik weer nieuwe energie gekregen. De samenwerking tussen ons drieën verliep soepel, dat is mijn onderzoek ook ten goede gekomen. Ik heb nooit het gevoel gehad dat het einde van de tunnel maar niet in zicht kwam. Zeker tijdens het laatste jaar van mijn onderzoek had ik het gevoel dat ik in een hogesnelheidstrein op topsnelheid zat. De nodige diepgang enerzijds en pragmatisme anderzijds hebben jullie in de juiste verhouding en dosering weten in te brengen.

Ik heb tijdens mijn onderzoek met veel plezier met andere onderzoekers van ICIS samengewerkt. Het lesgeven aan de master studenten van ICIS was bovendien een traktatie. Te ervaren dat frisse jonge geesten enthousiast worden van je onderzoek en je praktijkervaringen met toekomstverkenning geeft extra stimulans. Alle ICIS-collega's wil ik bedanken voor het meeleven met mijn onderzoek. Even een dagje afschakelen van de waan van alle dag en je in meer academische sferen begeven heeft mij erg goed gedaan. Ook degenen die niet meer bij ICIS zijn, maar wel in de pioniersjaren voor ICIS van grote waarde voor mij zijn geweest, Jan Rotmans en Marjolein van Asselt, wil ik zeker niet vergeten. Zij hebben bij aanvang veel geduld met me gehad, veel energie in mij gestoken, mij veel inspiratie geboden en ook goed aangevoeld welk toekomstig persoonlijk ontwikkelingspad voor mij op maat zou zijn.

Nik, Michael en Jasper, alweer 12 jaar geleden hebben wij Pantopicon opgericht, een groot experiment op velerlei vlak. Na 6 jaar kreeg ik toch weer heimwee naar onderzoek en wetenschap. Jullie hebben dan ook de ruimte geboden om mijn onderzoek uit te voeren. Dankzij Pantopicon heb ik dit onderzoek op basis van de vele leerrijke projecten die wij samen hebben vormgegeven kunnen stofferen. Merci daarvoor. Daniel, Joris, Emiel, Catherine en Charlotte, ook jullie hebben mij geholpen met het schrijven van dit proefschrift; toffe gesprekken over toekomstverkenning en de processen die daarbij horen hebben mij bouwstenen voor dit onderzoek aangereikt. Charlotte, wat fijn dat jij mij hebt ondersteund in de vormgeving. Als ik van één ding zenuwachtig word, is het dat wel. Met jouw hulp is me die

stress bespaard gebleven. En, je snelheid en kwaliteit van werken waardeer ik enorm. Joris, jij hebt een heel expliciete inhoudelijke bijdrage geleverd aan mijn proefschrift; het was fijn samenwerken met jou. Ik blijf het zeggen, een doctoraat zou ook iets voor jou zijn. Nik, in 2017 is er weer nieuwe ruimte in mijn hoofd ontstaan. Dan gaan we samen met onze dierbare collega's Pantopicon een flinke boost geven.

Zonder gevalstudies geen onderzoek. Ik wil alle betrokkenen bij de toekomstverkenningen voor de gevalstudies hartelijk bedanken. Peter Standaert, Mariëlle Hallez, Jeroen Delvaux, Wouter Janssens, Paul Heykants, Martina Kinders en Mark Cardoen, ik vond het heel leerrijk om met jullie samen een toekomstgericht ondernemingsplan voor EcoWerf te ontwikkelen. Jullie hebben mij laten zien dat de afvalsector geen stoffige sector is, maar een sector die volop in transitie is naar een materiaalmanagement sector. Cok van Bergen Henegouw en Dirk Schouwe, met jullie jarenlange ervaring in de sector hebben jullie mij ook veel bijgebracht over afvalbeheer. Vond het bovendien een bijzondere ervaring om in het hoge noorden van het land een gevalstudie te doen, heb door jullie mijn topografie weer op kunnen frissen. Jan Willem-Kooijmans en Marjolein Rours, met jullie heb ik een enerverend leertraject mogen vormgeven. Elke leersessie was genieten, vooral om zo'n betrokkenheid en leerdrift bij jullie en jullie collega's te ervaren. Bert Vos, Marieke Wijsman en John Engelen, jullie hebben mij laten zien dat een deelgemeente als Overschie geen kleine speler is. Ik heb jullie professionele, ambitieuze en strategische wijze van opereren bewonderd. Ook het samenwerken met de managementteamleden en de bestuursleden was een aangename en tegelijk leerzame ervaring. Ik zal onze heisessies niet gauw vergeten, vooral die heisessie aan het strand toen een ieder met verbrand gezicht thuis kwam en beweerde dat er aan zee hard was gewerkt.

Ik wil mijn ouders ook nadrukkelijk bedanken. Zij hebben in mijn opvoeding benadrukt er een positieve levensattitude op na te houden en altijd te volharden in hetgeen ik doe. Die twee elementen zijn in ieder geval goed van pas gekomen in het afgelegde parcours.

Addy, of het nu om het doctoraat gaat, of mijn werkzame leven in het algemeen, jij hebt altijd aangemoedigd het beste uit mezelf te halen en nieuwe uitdagingen met beide handen aan te grijpen. De keerzijde daarvan is dat ik fysiek en/of mentaal veel afwezig ben geweest. Dat besef ik heel goed en ik vrees dat het in de toekomst niet anders zal zijn. Het bloed kruipt waar het niet gaan kan. Dank voor de ruimte en je bemoediging.

Toekomstverkenning is de rode draad in mijn doctoraat. Ik geloof dat toekomstverkenningen mensen en organisaties kunnen helpen te anticiperen op de toekomst. Door te anticiperen geef je zelf vorm aan de toekomst; idealiter een duurzame toekomst. Lieve Robin, Lucas en Timothy, ik gun van harte dat jullie toekomst een duurzamere toekomst zal zijn en dat jullie zelf een steentje aan een mooiere toekomst willen en kunnen bijdragen.

Nicole Rijkens Klomp - November 2016

CV

Nicole Rijkens-Klomp (2-2-1975) heeft een milieukundige en beleidswetenschappelijke achtergrond. De afgelopen 20 jaar heeft zij zich gespecialiseerd in toekomstverkenningen. Nicole is onderzoeker aan de Universiteit Maastricht, bij het International Centre for Integrated Assessment and Sustainable development. Daar verdiept zij zich onder meer in foresight methodologieën, doet zij onderzoek naar governance in de stedelijke context en geeft zij les aan diverse groepen master studenten. Samen met Nik Baerten is zij oprichter en zaakvoerder van Pantopicon een studio voor toekomstverkenning en ontwerp.

Loopbaan

2009 - nu	Onderzoeker ICIS Universiteit Maastricht
2004 - nu	Oprichter en mede-zaakvoerder Pantopicon
2001 - 2004	Adviseur ICIS Universiteit Maastricht
1997 - 2001	Onderzoeker ICIS Universiteit Maastricht
1993 - 1997	Milieugezondheidkunde (afstudeerrichting beleid) Universiteit Maastricht

Activiteiten

projecten: ondersteuning van bedrijven en overheden, nationaal en internationaal met name op vlak van visievorming, toekomstverkenning en strategievorming, transitietrajecten en begeleiding van innovatietrajecten.

thema's: nieuwe vormen van governance, circulariteit en andere milieuvraagstukken

onderwijs en educatie: onderwijs aan de Universiteit Maastricht + trainingen in toekomstverkenning en visievorming voor bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties

lezingen: toekomstinspiratie en methodologie voor toekomstverkenning

Bibliografie

1. Wells, H.G., The discovery of the future. *Nature*, 1902. 65: p. 326-330.
2. van Asselt, M.B.A., et al., *Foresight in Action. Developing Policy-Oriented scenarios*. 2010, London: Earthscan.
3. van der Staal, P.M. and F.A. van Vught, Vijftien jaar toekomstonderzoek door de WRR: de uitgestelde methodologische reflectie Deel 1. *Beleidsanalyse*. Vol. 87. 1987. 16-25.
4. Toffler, A., *Future shock*. 1970, London: Bodley Head.
5. Toffler, A., *The third wave*. 1980, London: Collins.
6. Hines, A. and J. Gold, Professionalizing foresight: Why do it, where it stands, and what needs to be done. *Journal of Futures Studies*, 2013. 17(4): p. 35-54.
7. van 't Klooster, S., *Toekomstverkenning: ambities en de praktijk*. 2007.
8. EEA, Looking back on looking forward: a review of evaluative scenario literature, in *EEA Technical report / No3/2009*. 2009.
9. Dammers, E., *Leren van de toekomst. Over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming (Learning from the future: the role of scenarios in strategic policy making)*. 2000, Delft: Eburon.
10. Fobé, E. and M. Brans, *Toekomstverkenningen bij de Vlaamse overheid*. 2011, Leuven: Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
11. de Man, R., *Energy forecasting and the organization of the policy process*. 1987, Delft, the Netherlands: Eburon.
12. van der Duin, P.A., et al., To govern is to foresee. An exploratory study into the relationship between futures research and strategy and policy processes at Dutch Ministries. *Futures*, 2009. 41: p. 607-618.
13. Rijkens-Klomp, N. and P. van der Duin, Evaluating local and national public foresight studies from a user perspective. *Futures*, 2014. 59: p. 18-26.
14. Da Costa, O., et al., The impact of foresight on policy-making: insights from the FORLEARN mutual learning process. *Technology Analysis & Strategic Management*, 2008. 20(3): p. 369-387.
15. van der Staal, P.M. and F.A. van Vught, Vijftien jaar toekomstonderzoek door de WRR: de uitgestelde methodologische reflectie deel 2. *Beleidsanalyse*, 1988. 88(1): p. 5-17.
16. Bell, W., *Foundations of futures studies: Human science for a new era (vol 1)*. 2010, New Brunswick: Transaction Publishers.
17. Bradfield, R., et al., The origin and evolution of scenario techniques in long range business planning. *Futures*, 2005. 37(8): p. 795-812.
18. Strathern, O., *A brief history of the future. How visionary thinkers changed the world and tomorrow's trends are 'made' and marketed*. 2007, New York: Carroll & Graf Publishers.
19. Bradfield, R., Facilitating scenario development process; Some lessons for facilitators, in *Scenarios for Success: turning insights into action*, B. Sharpe and K. van der Heijden, Editors. 2007, John Wiley & Sons Ltd.: West Sussex. p. 259-278.
20. Jouvenel, B.d., *Futuribles : studies in conjecture*. 1963, Geneva: Droz.
21. Masini, E., *Why Futures Studies*. 1993: Grey Seal books.
22. AC-UNU, *The Millenium Project. Futures Research Methodology 3.0*. 2013: American Council for the United Nations University.
23. Slaughter, R.A., *Futures beyond Dystopia: Creating Social Foresight*. 2004, London: RoutledgeFarmer.

24. Miller, R., Anticipation: la discipline de l'incertitude, in *La Prospective stratégique en Action*, P. Durance, Editor. 2014, Odile Jacob. p. 365-370.
25. van Asselt, M.B.A., et al., *Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid* (Out of sight. Exploring futures for policy making). 2010, Amsterdam University Press: Amsterdam.
26. Bell, W., *Foundations of futures studies: history, purposes and knowledge*. 2003, Londen/New Brunswick: Transaction publishers.
27. Dunne, A. and F. Raby, *Speculative Everything: Design, Fiction and social dreaming*. 2013: MIT Press.
28. Curry, A., *The future of futures*. 2012, Texas: The Association of Professional Futurists.
29. Popper, R., How are foresight methods selected? *Foresight*, 2008. 10(6): p. 62-89.
30. van der Duin, P., *Toekomstonderzoek voor organisaties. Handboek methoden en technieken*. 2012, Assen: Van Gorcum.
31. Schwartz, P., *The art of the long view*. 1997, New York: Wiley.
32. van der Heijden, K., *Scenarios: the art of strategic conversation*. 2005, Chichester: Wiley. xxiv, 356 p.
33. van der Heijden, K., *The sixth sense: Accelerating organizational learning with scenarios*. 2002, New York: Wiley.
34. Kahn, H. and A. Wiener, *The year 2000*. 1967, New York: MacMillan.
35. Van der Heijden, K., *Scenarios : the art of strategic conversation*. 1996, Chichester: Wiley.
36. Schwartz, P., *The art of the long view : scenario planning: protecting your company against an uncertain future*. 1992: Century Business.
37. Mandel, T.F. and I. Wilson, *How Companies use Scenarios: Practices and Prescriptions*, in Report NO.822. 1993, SRI Institutional.
38. Godet, M., *The Scenario Method, From Anticipation to Action*, in *A Handbook for Strategic Prospective*. 1993. p. 53-78.
39. Hines, A. and B. Bishop, *Thinking about the future. Guidelines for strategic foresight*. 2006, Washington: Social Technologies, LLC.
40. Mилоjevic, I. and S. Inayatullah, *Narrative Foresight*. *Futures*, 2015. 73: p. 151-162.
41. van Asselt, M.B.A., *Perspectives on uncertainty and risk. The PRIMA approach to decision support*. 2000, Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
42. Thompson, M., R.J. Ellis, and A.B. Wildavsky, *Cultural Theory*. 1990, Boulder: Westview Press.
43. Rotmans, J., H.J.M. de Vries, and Eds., *Perspectives on Global Change : The TARGETS approach*. 1997, Cambridge: Cambridge University Press.
44. Hoekstra, A.Y., *Perspectives on Water, an integrated model-based exploration of the future*. 1998, Utrecht: International Books.
45. Middelkoop, H., et al., *Perspectives on flood management in the Rhine and Meuse rivers*. *River Res. Applic.*, 2004. 20: p. 327-342.
46. Offermans, A., *The Perspectives Method. Towards socially robust river management*. 2012, Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.
47. Taleb, N.N., *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. 2010, New York: Random House Trade Paperbacks.
48. van Notten, P., *Writing on the wall. Scenario development in times of discontinuity*. 2005, Boca Raton, Florida, USA: Dissertation.com.

49. Jungk, R. and Mullert, Futures Studies and Co-evolutionary Futures. 1987, London: Institute for social inventions.
50. Weisbord, M.R. and S. Janoff, Future search : an action guide to finding common ground in organizations and communities. 2nd ed., updated and expanded. ed. 2000, San Francisco, Calif. ; [Great Britain]: Berrett-Koehler.
51. Quist, J., Backcasting for a sustainable future.The impact after 10 years. 2007, Delft: Eburon.
52. Robinson, J.B., Future Subjunctive: backcasting as social learning. Futures, 2003). 35(8): p. 839-856.
53. Funtowicz, S.O. and J.R. Ravetz, Uncertainty and quality in science for policy. 1990, Dordrecht ; Boston: Kluwer Academic Publishers.
54. Funtowicz, S. and J.R. Ravetz, Science for the post-normal age. Futures, 1993. 25(7): p. 739-756.
55. Gibbons, M., et al., The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies. 1994, London: Sage.
56. Hegger, D., et al., Kenniscocreatie. Naar productieve samenwerking tussen wetenschappers en beleidsmakers. 2013, Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.
57. Regeer, B. and J. Bunders, Kenniscocreatie: samenspel tussen wetenschap en praktijk, complexe, maatschappelijke vraagstukken transdisciplinair benaderd. 2007, Den Haag: RMNO.
58. Pielke, R.A., Jr., The honest broker : making sense of science in policy and politics. 2007, Cambridge: Cambridge University Press.
59. Baerten, N., Beyond Visualization, in Foresight in Organizations. Methods and tools, P. van der Duin, Editor. 2016, Routledge: New York. p. 223-237.
60. Rijkens-Klomp, N., N. Baerten, and D. Rossi, Foresight for Debate: A Case Study in Conceptual Design, in 5th International Conference on Future-Oriented Technology Analysis. Engage today to shape tomorrow. 2014: Brussels.
61. Jenkins, W.I., Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. 1978, London: Martin Robertson.
62. van der Steen, M. and M. van Twist, Foresight and long-term policy-making; An analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in The Netherlands. Futures, 2013. 54: p. 33-42.
63. van de Donk, W., De arena in schema.Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen. 1997, Lelystad: Koninklijke Vermande.
64. van der Steen, M., Beleid, politiek en toekomstverkenning, in Uitzicht: toekomstverkennen met beleid, M.B.A. van Asselt, et al., Editors. 2010, Amsterdam University Press: Amsterdam.
65. Hoogerwerf, A. and M. Herweijer, Een inleiding in de beleidswetenschap. 2014, Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer.
66. Glasbergen, P., Beleidsnetwerken rond milieuproblemen. Inaugurele rede Universiteit Utrecht en Open Universiteit. 1989, Den Haag: VUGA Uitgeverij.
67. Cörvers, R.J.M., P. Glasbergen, and A.F.A. Korsten, Netwerkingsturing bij natuurontwikkeling. Bestuurswetenschappen, 2003. 57(3): p. 205-227.

68. Bovens, M., P. t'Hart, and G.B. Peters, Analysing Governance Success and Failure in Six European Countries, in *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*, M. Bovens, P. t'Hart, and G.B. Peters, Editors. 2001, Edward Elgar: Cheltenham. p. 12-32.
69. Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives, and public policies*. 1984, Boston: Little, Brown.
70. Smits, R. and S. Kuhlmann, The rise of systemic instruments in innovation policy. *Foresight and Innovation Policy*, 2004. 1(1/2): p. 4-32.
71. Smits, R., The new role of strategic policy intelligence: Current Trends, the state of Play and Perspectives, in *IPTS Technical Report Series*. 2001. p. 1-30.
72. Weber, M., *Foresight and Adaptive Planning as Complementary Elements in Anticipatory Policy-making. A Conceptual and Methodological Approach.*, in *Reflexive Governance For Sustainable Development*, J.P. Voss, D. Bauknecht, and R. Kemp, Editors. 2006, Edward Elgar Publishing.
73. Georgiou, L. Third generation foresight: Integrating the socio-economic dimension. in *International Conference on Technology Foresight, Science and Technology*. 2001. Japan: Foresight Center of NISTEP.
74. Bekkers, V., et al., *Doorwerking van Strategische Beleidsadviesing*. 2004, Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg.
75. Weiss, C.H., *Knowledge Creep and Decision Accretion. Creation, Diffusion, Utilization*, 1980. 1(3): p. 381-404.
76. Patton, M.Q., *Utilization-focused evaluation. The century text*. 1997, London: Sage.
77. Greene, J.G., *Stakeholder participation and utilization in program evaluation. Evaluation Review*, 1988. 12: p. 91-116.
78. WRR, *Terugblik op toekomstverkenningen. Stuurgroep toekomstverkenningen en omgevingsbeleid*. 2000, Den Haag: WRR.
79. Schoonenboom, J., *Toekomstscenario's en beleid (Scenarios and policies). Beleid en Maatschappij*, 2003. 30(4): p. 212-217.
80. van Steenbergen, B. and W. Bakker, *De moeizame relatie tussen toekomstscenario's en beleid: een inleiding (The tiring relation between scenarios and policies: an introduction). Beleid en Maatschappij*, 2003. 30(4): p. 209-211.
81. Dammers, E., *Hoe toekomstverkenningen worden gebruikt, in Uitzicht. Toekomstverkennen met beleid*, M.B.A. van Asselt, et al., Editors. 2010, Amsterdam University Press: Amsterdam. p. 223-235.
82. van der Heijden, K. and P. Schutte, *Look before you leap: Key questions for designing scenario applications. Scenario and strategy planning*, 2000. February / March 2000: p. 20-24.
83. Rijkens-Klomp, N. and P. van der Duin, *Futures*, 2014. 59: p. 18-26.
84. van der Helm, R., *The vision phenomenon: towards a theoretical underpinning of visions of the future and the process of envisioning. Futures*, 2009. 41(96-104).
85. Nekkers, J., W. Meijer, and R. Polderman, *Toekomstverkenning bij gemeenten, in De voorstelbare toekomst. Praktijken van toekomstverkenning bij bedrijven, gemeenten en transitienetwerken*, E. van de Linde and C. Hazue, Editors. 2011, Stichting Toekomstbeeld en Techniek: Den Haag. p. 66-84.
86. van Doorn, J.W.M. and F.A. van Vught, *Nederland op zoek naar zijn toekomst*. 1981, Utrecht: Het Spectrum.
87. Bakker, W., *Scenario's tussen rationaliteit, systeemdwang en politieke rede (Scenarios between rationality, system pressure and political understanding). Beleid en Maatschappij*, 2003. 30(4): p. 219-229.

88. Schoonenboom, I.J. and H.C. van Latesteijn, Toekomstonderzoek en beleid. 1997, NRLO & Netwerk RO: Den Haag.
89. PREST, Evaluation of the United Kingdom Foresight Programme. 2006, Manchester Business School, University of Manchester.
90. Lewin, K., Action research and minority problems. *Journal of Social Issues*, 1946. 2: p. 34-46.
91. Waterman, H., et al., Action research: a systematic review and guidance for assessment, in *Health Technology Assessment*. 2001.
92. Wester, F., L. Mulder, and A. Smaling, *Praktijkgericht Kwalitatief Onderzoek*. 2000: Coutinho.
93. Reason, P. and H. Bradbury, *The SAGE handbook of action research : participative inquiry and practice*. 2nd ed. ed. 2008, Los Angeles, Calif. ; London: SAGE.
94. Frega, R. and F.C. da Silva, Pragmatism and the Social Sciences: A Century of Influences and Interactions. *European Journal of Pragmatism and American Philosophy*, 2011. 3(2): p. 1-6.
95. RIVM, Quality and the future. Sustainability outlook, in *RIVM Report 500013009*. 2004, RIVM.
96. Overschie, D., *Overschie Verkennen*. 2006: Pantopicon.
97. ter Weel, B., A. van der Horst, and G. Gelauff, *The Netherlands of 2040*. 2010, The Hague: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB.
98. de Mooij, R. and P. Tang, *Four futures of Europe*. 2003, CPB: The Hague.
99. Osterwalder, A., Y. Pigneur, and T. Clark, *Business model generation : a handbook for visionaries, game changers, and challengers*. 2010, Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons.
100. Robinson, J.B., Future Subjunctive: backcasting as social learning. *Futures*, 2003. 35(8): p. 839-856.
101. Habegger, B., Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore and the Netherlands. *Futures*, 2010. 42: p. 49-58.
102. Höjer, M., et al., Experiences of the development and use of scenarios for evaluating Swedish national environmental objectives. *Futures*, 2011. 43: p. 1-15.
103. Rijkens-Klomp, N., Barriers and levers to future exploration in practice experiences in policy-making. *Futures*, 2012. 44: p. 431-439.