

Scenario's tussen rationaliteit, systeemdwang en politieke rede¹

Mogelijkheden en beperkingen van toekomst-scenario's binnen bestuur en beleid

Wieger Bakker

Dr. Wieger Bakker is beleidssocioloog en als senior docent verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Hij publiceerde eerder onder andere over de rol van beleid bij verandering van onderwijsvoorzieningen; *Sturen op de tijdstroom. Onderwijs voor werkende jongeren en beleid tussen economie en ontplooiing 1945-1995* (Amsterdam 2001) en met anderen over vraagstukken van beleidsuitvoering; *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken* (redactie met Frans van Waarden, Amsterdam 1999).

Adres: USBO
Bijlhouwerstraat 6
3511 ZC Utrecht
e-mail: W.Bakker@usg.uu.nl

When we say that policies are decided by analysis, we mean that an investigation of the merits of various possible actions has disclosed reasons for choosing one policy over the other. When we say that politics rather than analysis determines policy, we mean that policy is set by the various ways in which people exert control, influence or power over each other. (Lindblom 1980, 26)

1 Inleiding

Na een periode van geringere belangstelling is de aandacht voor scenariostudies in de loop van de jaren negentig binnen de sferen van beleid en bestuur sterk toegenomen. Bekend van het Centraal Planbureau zijn de rapporten *Scanning the Future* en *Nederland in Drievooud* (CPB 1992) over de toekomst van de Nederlandse economie. In voorbereiding bij hetzelfde instituut is een scenariostudie over de toekomst van Europa (CPB 2003). Recent zijn scenariostudies uitgevoerd op vrijwel alle beleidsterreinen; van verkeer en vervoer (zie bijvoorbeeld V&W 1998 en 2001), ruimtelijke ordening (RpB 2003), natuur en milieu (Nijs 2002), onderwijs (Boezerooij 2003) en gezondheidszorg

(STG/HMF 2001) tot vraagstukken rond recht en democratie (Berghuis 1994; Bovens en Michels 2001). Daarop afgaand lijken scenariostudies bij makers van strategische beleidskeuzen te voorzien in een duidelijke behoefte.

Tegelijkertijd bestaat twijfel over de mate van benutting of – sterker nog – het nut van scenariostudies (Dammers 2000; Schoonenboom 2003). De inzichten die deze studies opleveren, hebben vaak een beperkte reikwijdte, en spelen een marginale rol in de bestuurlijke en publieke debatten over strategische keuzen. De oorzaak hiervan wordt grofweg in twee richtingen gezocht. De eerste betreft de kenmerken en kwaliteiten van scenariostudies zelf. Het groeiend aantal scenariostudies heeft niet geleid tot een duidelijke ontwikkeling en convergentie in termen van opzet en methodiek. Integendeel: scenariostudies variëren van essayistische reflecties tot kwantitatief modelmatige exercities en bieden te weinig concrete handvatten voor debatten over beleidsontwikkeling en besluitvorming. De tweede richting legt in zekere zin de 'schuld' bij de beleidsmakers en beslissers. Deze zouden meer geïnteresseerd zijn in de onderbouwing van bestaand beleid of voorgenomen beleid

op de korte termijn. Zij zouden minder belang hechten aan een verscheidenheid van alternatieven voor beleid op de langere termijn. Hoe het ook zij, in beide diagnoses wordt een 'mismatch' geconstateerd tussen de ambities die met scenariostudies zijn verbonden en de doorwerking daarvan in de beleidspraktijk. Deze constatering is niet nieuw, en ook de vraag die eruit voortkomt naar de mogelijkheden en beperkingen van toekomstscenario's binnen bestuur en beleid, heeft in de loop der jaren de nodige aandacht gekregen (zie bijvoorbeeld Van Vught 1985; Becker en Dewulf 1990; Van der Heijden 1996; Dammers 2000; Van Steenberghe 2003; Van Asselt e.a. en Schoonenboom in dit nummer).

In deze bijdrage komt die vraag opnieuw aan de orde, maar dan vanuit een beleidswetenschappelijk perspectief en tegen het licht van de geconstateerde 'mismatch' tussen scenariostudies en beleidspraktijk. Vanuit een beleidswetenschappelijk perspectief kunnen namelijk vraagtekens geplaatst worden bij de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan recente pogingen om de aansluiting tussen scenariostudies en beleidspraktijk te versterken. Daarbij worden enerzijds pleidooien gehouden voor de uitwerking en verfijning van de methodiek van scenario-onderzoek (Dammers 2000; Van Asselt e.a. 2003) en wordt er anderzijds juist voor gepleit om de traditionele gedragsregels rond onderzoek los te laten en scenario-onderzoek op te laten gaan in processen van interactieve beleidsvorming (STO 2001). In het nu volgende (paragraaf 2) wordt begonnen met korte typering van de – Nederlandse – traditie van scenario-onderzoek. Vervolgens wordt verkend welke positie scenariostudies innemen tussen de werelden van wetenschap en beleid, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de vraag hoe het denken over scenariostudies zich traditioneel verhoudt ten opzichte van het zogenoemde klassieke rationale model van beleidsvorming (paragraaf 3). Vervolgens worden (paragraaf 4) de rollen besproken die aan scenariostudies worden toegekend bij het bevorderen van dialoog en debat. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de huidige denkbeelden over interactieve beleidsvorming en de in de periode daarvoor heersende denkbeelden over toekomstplanning. Bij zowel het vertrouwen in

horizontale dialoog voor de effectiviteit en legitimiteit van beleid als bij de oriëntatie op wetenschappelijk ondersteunde verbeelding worden kanttekeningen geplaatst. Hierna wordt tot slot (paragraaf 5) verkend wat de mogelijkheden en beperkingen van scenariostudies zijn. Daarbij wordt uitgegaan van een perspectief op beleidsvorming waarbinnen de strategische representatie van belangen en, zoals Stone (2002) het noemt, de *politieke rede* centraal staan.

2 Scenario's en de grenzen aan voorspelling en technocratische beheersing

Op het eerste gezicht valt de opkomst van het moderne scenariodenken te typeren als een afscheid van het klassieke rationale model van beleids- en besluitvorming. Scenariostudies bestaan bij de gratie van onvolmaakte kennis en rationaliteit, en van grenzen aan de mogelijkheden tot controle en beheersing. De opkomst van scenariostudies in de jaren zestig en de populariteit ervan vanaf het eind van de jaren zeventig vormden in die zin een reactie op de toen bestaande ideeën over van beleid en management. Zowel binnen het private bedrijfsleven als bij de overheid was sprake van een – beperkte – verandering van perspectief die betrekking had op twee kenmerken van rationale planning. Ten eerste was er de bewustwording van de grenzen aan het kennen en daarmee van de grenzen aan mogelijkheden tot verklaring, voorspelling en beheersing van ontwikkelingen. De scenario's die Shell in de tweede helft van de jaren zestig ontwikkelde, waren een reactie op onvolmaakte voorspellingen (Van der Heijden 1996). De aandacht voor scenariostudies ten behoeve van overheidsbeleid, eind jaren zeventig en begin jaren tachtig, waren een reactie op het geringe vertrouwen in doeleindenanalyses en de beperkte mogelijkheden van op zekere kennis gebaseerde beheersing en controle (Van Gunsteren 1976 en 1996). Ten tweede was het ook een poging om utopisch denken weer een plaats te bieden die het met de technocratisering van beleid had verloren (Thoenes 1984; Van Steenberghe 1983). Scenariostudies boden een mogelijkheid om de grote vragen van de toekomst aan de orde te stellen en binnen het publieke domein het denken en het debat over de keuzen die daarmee verbonden waren aan de orde te stellen.

In de loop der tijd kristalliseerde het 'format'

van scenariostudies en van de functies die daaraan werden toegekend ten behoeve van strategische beleidsvorming. In dit format gaat het om de verkenning van meerdere denkbare, maar onzekere ontwikkelingen van complexe vraagstukken op de lange termijn, meestal tussen de tien en dertig jaar. Tegelijkertijd gaat het hierin om de verkenning van daarmee verbonden handelingsalternatieven. In feite worden lange-termijnconsequentieanalyses gemaakt van mogelijke ontwikkelingen van een complex beleidssysteem, inclusief interventies. De verschillen tussen de alternatieve scenario's worden veroorzaakt door het laten variëren van een beperkt aantal economische of sociaal-culturele variabelen (zoals hoge economische groei versus lage economische groei). Het vertrekpunt, de zogenoemde basisanalyse, is voor elk van de scenario's gelijk, evenals de richting van de ontwikkeling waarnaar gestreefd wordt (het zogenoemde streefbeeld). Bij het opstellen van scenario's wordt gebruikgemaakt van bestaande (wetenschappelijke) kennis, maar ook van de ervaringskennis (Lindblom en Cohen 1979) en daarop gebaseerde toekomstverwachtingen van betrokken actoren.

In het verlengde hiervan worden scenariostudies geacht strategische beleidsvorming te ondersteunen door bij te dragen aan:

- het prudent omgaan van beleidsvoerders en besluitvormers met cognitieve onzekerheid – de beperkte kenbaarheid van de werkelijkheid – en het ontmythologiseren van cognitieve schijnzekerheden;
- het omgaan met voluntaristische onzekerheid – het niet weten wat te willen – en het tegengaan van voluntaristische vanzelfsprekendheden en valkuilen door het expliciteren van contrasterende mogelijke toekomst en het uitbreiden van keuzemogelijkheden;
- de uitbreiding van het handelingsrepertoire van politici en bestuurders voor doelbereiking onder wisselende condities;
- en het daartoe benutten van verschillende vormen van 'bruikbare' kennis, waaronder alledaagse en ervaringskennis, evenals de acceptatie van een ander gebruik van kennis dan dat voor de constructie van causale en finale relaties.

3 Scenario's en de rationaliteit van beleid

Het klassieke rationele model van beleids- en besluitvorming berust, zoals bekend, op twee – normatieve – pijlers van rationaliteit. De eerste pijler betreft de kennisbasis van beleid; dat wil zeggen dat wetenschappelijk gevalideerde kennis over causale relaties in de sociale werkelijkheid het vertrekpunt dient te vormen voor de ingrepen in die werkelijkheid (een directe lijn van oorzaak-gevolg naar middel-doelrelaties). De tweede pijler betreft de wijze van besluitvorming over beleidsalternatieven: de systematische analyse en evaluatie van alternatieven waarmee het in termen van effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit objectiveerbaar beste alternatief wordt gekozen.

In het scenariodenken wordt vooral deze eerste pijler gerelativeerd. Deze relativisering betreft vooral het soort kennis en inzichten dat in het geding is en de wijze waarop dit benut wordt voor het ontwerpen van denkbare toekomst en beleidsalternatieven. De grenzen van het kenbare worden benadrukt, en 'zekere' kennis wordt niet meer beschouwd als een voldoende voorwaarde voor de kwaliteit van strategische beleidsalternatieven. Wetenschappelijke kennis wordt aangevuld met andersoortige kennis en inzichten en met wat wel *sociological imagination* wordt genoemd: verbeeldingskracht. Hiermee verwijderen scenariostudies zich van de klassieke beelden van wetenschappelijk onderzoek waarbij causale analyse, herhaalbaarheid en een streven naar de ontwikkeling van (zekere) kennis vooropstaan. Daarmee staan scenariostudies in een gespannen verhouding tot de eisen die vanuit wetenschappelijke hoek worden gesteld. Op zichzelf is dat geen uitzonderlijke positie; onderzoek voor beleid en bestuur bevindt zich traditioneel in een spanningsveld tussen de eisen die gesteld worden vanuit wetenschappelijke hoek en de behoefte vanuit de praktijk van beleid en bestuur aan kennis die direct toepasbaar is bij planvorming, onderbouwing van besluitvorming en instrumentatie van beleid. Voor scenariostudies geldt dat in het bijzonder, omdat deze vanuit de wetenschap gericht zijn op strategische beleidsvoorbereiding.

Scenariostudies, meer dan andere vormen van onderzoek voor beleid, hebben zich steeds gericht op het ondersteunen van de ontwikkeling en het conceptualiseren van handelingsalternatieven en

-strategieën voor bestuurders en managers: het faciliteren van planning zonder voorspelling Niet verklaringsvragen, maar politiek en maatschappelijk geconstrueerde probleempercepties vormden veelal het vertrekpunt voor onderzoek. Daarbij werden de werelden van beleid, politiek en management niet alleen toegelaten tot de wereld van onderzoek, maar werd ze bovendien gelegenheid gegeven de richting, inhoud en de uitkomst van het onderzoek mede vorm te geven. Tegelijkertijd is wetenschappelijk gefundeerde kennis in scenariostudies wel een noodzakelijke bouwsteen gebleven voor ontwikkelde beelden over de toekomst, vooral van belang voor de onderbouwing van de plausibiliteit van de ontwikkelde denkbare toekomst. Bovendien werd en wordt nadrukkelijk gestreefd naar transparante methodieken en wijzen van rapportage die die plausibiliteit vergroten en die wetenschappelijke kritiek kunnen doorstaan (Becker 1982; Dammers 2000; Van Asselt e.a. 2003). Als het gaat om systematiek en verantwoording wordt binnen het traditionele scenario-denken juist gestreefd naar varianten die aansluiten bij de eisen die de wetenschap stelt

Scenario's als ondersteuning van de analytische rationaliteit van beleids- en besluitvorming

Van een relativering van de tweede normatieve pijler van rationaliteit van het klassieke model van beleids- en besluitvorming – systematische analyse en evaluatie van alternatieven als basis voor besluitvorming – is binnen het traditionele scenariodenken veel minder sprake. De manier waarop scenariostudies worden gepositioneerd ten opzichte van het proces van beleidsvorming past voor een belangrijk deel binnen dit klassieke model, waarin de wereld van de wetenschap wordt onderscheiden van de wereld van de politiek. Kuypers (1980), in Nederland tot vertegenwoordiger van die traditionele visie gerekend, maakt een onderscheid tussen *uitdenken* en *uitvechten*; het uitdenken valt binnen het domein van de wetenschap (zij het niet exclusief), het uitvechten binnen het domein van de politiek. Hoogerwerf (1998, 36) maakt een vergelijkbaar onderscheid tussen *ontwerpen* en *bepalen*, die tezamen het proces van beleidsvorming vormen. Een beleidsontwerp behoort rationeel en legitiem te zijn. Uitdenken heeft betrekking op een rationaliteit die verwijst naar houdbare argumenta-

ties in termen van doelen en middelen, van oorzaken en gevolgen en van waarden en normen. Legitiem verwijst naar aanvaardbaarheid voor betrokkenen. Ontwerpen van beleid is volgens Hoogerwerf een bijzondere wijze van wetenschapsbeoefening (Hoogerwerf 1998, 31). Dat een ontwerp ook onderwerp is van politieke strijd, van uitvechten, is volgens hem evident. Het spreekt vanzelf dat die strijd van invloed is op de beleidsvorming, maar de politieke strijd, de pressie van belangengroepen, is in beginsel een omgevingsvariabele waarvan de wetenschap, en breder het ontwerpproces zelf, geen deel uitmaakt. Die tweedeling is ook terug te vinden in verschillende typeringen van de functie van scenario's.

Hoewel scenariostudies oorspronkelijk gericht waren op het stimuleren van denken en debat over keuzen in het publieke domein, zijn scenariostudies veelal gericht op beleidsmakers, bestuurders en politici – een beperkt aantal Brede Maatschappelijke Discussies daargelaten. In oudere typeringen, zoals die van de Utrechtse Vakgroep Planning en Beleid uit 1982, wordt de klassieke scheiding tussen de werelden van onderzoek en beleid gehanteerd. *'Bij gebruikers [van scenario's] is gedacht aan overheidsfunctionarissen, politici, managers en actievoerders, die bij het voorbereiden en uitvoeren van zwaarwegende beslissingen een groot aantal alternatieven intensief in de beschouwing willen betrekken.'* (Becker 1982, 3). Er is een duidelijk onderscheid tussen de producenten en consumenten van scenariostudies, en alleen de 'actievoerders' verwijzen naar een bredere opvatting van het publieke domein dan de wereld van beleid en bestuur. In recentere studies dit vaak nauwelijks anders geformuleerd en voor een belangrijk deel niet geproblematiseerd. In een uitgebreide verkennende beschouwing over de thema's die in toekomstverkenningen onderbelicht zijn, beschouwt Van Asselt (2003) de toekomststudies als volstrekt vanzelfsprekend als faciliterend voor beleids-, oordeels- en besluitvorming. Daarmee beschouwt hij de inhoud en methodologie van scenariostudies als één domein, en de wereld van beleids- en besluitvorming als een ander. De recent door het Ruimtelijk Planbureau gepubliceerde studie met ruimtelijke scenario's voor Nederland wordt met nauwelijks meer gemotiveerd dan met de opmerking dat er 'zowel maatschappelijk als politiek

behoefte [is] aan een vernieuwende en onderbouwde toekomstverkenning van maatschappelijke ontwikkelingen met ruimtelijke effecten.' (RPb 2003, 7)

Betekent dit nu dat scenariostudies en de producenten daarvan volledig met de rug gekeerd staan naar de wereld van het beleid? Niet helemaal: dat zou geen recht doen aan de inspanningen om een verbinding tussen beide werelden te leggen en daarmee de benutting van inzichten uit scenariostudies te versterken. Dammers (2000, 52) beschrijft in zijn proefschrift helder de 'kloof tussen de wereld van de toekomstverkenning en de wereld van het strategisch beleid' waardoor van benutting en doorwerking van scenario's in beleid slechts beperkt sprake is. De door hem bepleite oplossing van het eerder betrekken van beleidsmakers en beslissers bij de ontwikkeling van scenario's om daarmee hun interesse in en 'commitment' aan de scenario's te versterken en zo hun leervermogen te vergroten, is echter wel erg eenzijdig gericht op het versterken van analytische rationaliteit in de wereld van het beleid; op het versterken van de aandacht voor de waarde van scenariostudies binnen beleids- en besluitvorming (Dammers 2000, 254 e.v.). Van een gerichtheid op de kenmerken van wat wel wordt genoemd 'de strijd om beleid' is nauwelijks sprake. Dominant blijft de analytische rationaliteit van processen van beleids- en besluitvorming in die zin dat de veronderstelde kracht van scenariostudies is dat ze, evenals andere vormen van onderzoek voor beleid, bijdragen aan besluitvorming op basis van analyse, dat wil zeggen: 'disclosing reasons for choosing one policy over another by investigating the merits of various possible actions' (vrij naar Lindblom 1980, 26).

En ook al beschouwt men de beperkt zichtbare doorwerking van scenariostudies in beleid niet als een groot probleem omdat via omwegen en diffusie die inzichten daar uiteindelijk toch wel zullen landen (Van Steenberghe 2003, 21), dan nog is dat eerder een houding waaruit berusting over de scheiding tussen beide werelden spreekt, dan dat er een richting tot verbinding mee wordt geduid. Voor een type studie dat gegrondvest is op de ambitie om binnen de ervaren context van een beperkte kenbare samenleving en toekomst de voluntaristische dimensie van beleid te versterken – er bestaat vrijheid van keuze en er valt wat te kiezen –, is dat op zijn minst een opmerkelijke positie.

4 Scenario's als ondersteuning van dialoog en debat

Toekomstscenario's worden geacht bij te dragen aan de kwaliteit van beleidskeuzen door de dialoog en het (publieke) debat over die keuzen te versterken. Met het versterken van dialoog en debat wordt tevens een versterking van het democratisch gehalte van publieke probleemoplossing nagestreefd. In de jaren zeventig en tachtig lag in Nederland daarbij het accent op de *inhoud*: op het inhoudelijk voeden van dat debat door middel van creatief en wetenschappelijk onderbouwd ontwerpdenken. Van recenter datum en verbonden met de inmiddels welhaast bestuurskundige imperatief van interactieve beleidsvorming, is het benadrukken van de waarde van toekomstonderzoek en scenariostudies voor het *proces* van horizontale dialoog en debat. Beide benaderingen bevatten waardevolle elementen, maar bij beide zijn ook kanttekeningen te plaatsen, in het bijzonder vanuit de vraag of het een wel zonder het ander kan.

Scenario's en de verbinding tussen ratio en utopie

De ontwikkeling in de jaren zeventig van het denken over toekomstonderzoek en de rol van scenariostudies stond in het teken van een specifiek perspectief op strategische beleidsvorming of -planning. Daarbinnen werden in het bijzonder twee zaken benadrukt. De eerste was een kritiek op het tot technocratie verworpen denken in termen van causaliteit en finaliteit en het bepleiten van een verbinding tussen wetenschap en (een concrete) utopie (Thoenes 1969 en 1984; Van Houten 1974 en 1984). Daarmee werd aan de verlichting het romantische element van de verbeelding toegevoegd. Het tweede was de kritiek op bestuurscentrisme in de gestuurde vormgeving van de samenleving en een pleidooi voor een versterking van de aandacht voor andere voor beleid relevante actoren. De wortels van deze benadering lagen in het ideaalbeeld van de democratische planning dat Karl Mannheim rond 1940 ontwikkelde in reactie op de totalitaire regulering van het fascisme en de onmacht van de *laissez faire* maatschappij daaraan een tegenwicht te bieden (Mannheim 1947, 43). Dagelijkse dialoog en discussie kunnen leiden tot verzoening van tegenstrijdige waarden en de basis vormen voor democratische planning. Aangezien die democratische planning volgens Mannheim in

zijn tijd nog niet mogelijk was – door individualisme, differentiatie en een gebrek aan tolerantie –, heeft een boven de partijen staande intellectuele elite de taak democratische planning mogelijk te maken via *planning for freedom*, waarbij opvoeding en het versterken van sociaal bewustzijn een belangrijke plaats innemen.

De ontwikkeling van concrete utopieën in de vorm van scenario's vormde in de jaren zeventig het instrument waarmee de 'intellectuele elite' haar opdracht kon realiseren en de variëteit aan mogelijke keuzen voor de toekomst zichtbaar kon maken. De dialoog die werd bepleit was, hoewel deze in termen van democratische planning en participatie werd gepresenteerd, vooral een dialoog tussen wetenschap en politiek (Van Houten 1984, 134; zie ook Duyvendak 1999, 89 e.v.). Zoals de socioloog Thoenes het in 1984 in zijn afscheidsrede verwoordde, ging het daarbij om een sociaal contract tussen staat en wetenschap, met een duidelijke rolverdeling: 'In dat contract tekent de staat voor de politieke wil, de wetenschap voor het gericht zoeken, waardoor het aanzien van de komende samenleving gaat worden bepaald.' (Thoenes 1984, 23-25) Vanuit dit denken gaat het bij het verhogen van de kwaliteit van dialoog en debat door middel van scenario's vooral om het – publiek gevoerde – politieke debat. Scenariostudies zijn hier de resultante van wetenschappelijke activiteit waarin, opnieuw in de terminologie van Thoenes, met behulp van wetenschappelijke kennis georiënteerd op de samenleving de aanwezige creativiteit en artistieke worden gemobiliseerd om denkbare toekomst te verkennen.

De ontwikkeling van de scenariomethodiek in de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig – inclusief de praktische toepassing daarvan – door onder meer de Utrechtse vakgroep Planning en Beleid (Becker 1982) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1977, 1980 en 1983; zie ook Van Steenberghe 1983) droeg in hoge mate de kenmerken van dit denken. In de vele scenarioprojecten die daarop volgden, is de ontwikkelde methodiek in al dan niet verwaterde vorm te herkennen (Dammers 2000; zie als voorbeeld ook De Vijlder 2003). Toch hebben deze scenariostudies, zoals ook Schoonenboom (2003) in zijn bijdrage aan dit nummer constateert, maar beperkt geleid tot publieke politieke debatten en nog minder aanleiding gegeven tot beleidsinnovaties.

Scenario's, interactieve beleidsvorming en de instrumentatie van horizontale dialoog

Van een andere orde, maar in zekere zin meer direct verbonden met het ideaalbeeld van de democratische planning, zijn recentere scenarioprojecten waarvan de totstandkoming direct met het beleids- en besluitvormingsproces verbonden is en waarbij sprake is van een hoge mate van participatie van alle bij het beleid betrokken actoren. Bekend zijn inmiddels de projecten rond de toekomst van verschillende Brabantse gemeenten, waaronder in het bijzonder Den Bosch (zie onder meer Dimmendaal en De Kroon 1998; STO 2000). Verschillende voorbeelden van dergelijk experimenteel toekomstonderzoek zijn bijeengebracht en besproken door de Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategische Omgevingsbeleid, STO (STO 2000).² In de visie van de STO op scenariostudies, zoals die in het *Handorakel voor toekomstonderzoek* uit 2001 is uitgewerkt, wordt uitgegaan van een sterke verwevenheid tussen de werelden van wetenschap en beleid, en wordt fundamenteel afstand genomen van het klassieke model van beleids- en besluitvorming. Toekomstonderzoek dient zin deze visie zelfs op te gaan in beleids- en besluitvorming, en wordt gezien als een vorm van interactieve besluitvorming of als een beleidsinstrument, al dient dit, zo wordt eraan toegevoegd, 'altijd ondergeschikt te zijn aan de democratische regels in de representatieve democratie' (STO 2001, 9 en 11). In het verlengde van deze keuze wordt ook de spanning weggenomen die bestaat tussen de eisen die vanuit wetenschap en beleid worden gesteld aan scenariostudies. De STO pleit er expliciet voor om bij toekomstonderzoek en scenariostudies afstand te nemen van traditionele (gedrags)regels zoals de autonomie van onderzoekers en onderzoeksinstituten en de distantie van onderzoekers ten opzichte van opdrachtgevers (STO 2001, 37). Daartegenover stelt de STO een perspectief waarin toekomstonderzoek de vorm aanneemt van een dialoog tussen de deelnemende partijen (bestuurders, politici, onderzoekers, actoren en burgers) over handelingsperspectieven op een bepaald terrein (STO 2001, 7 en 23).

Het denken over interactieve beleidsvorming vormt deels een uitwerking en prescriptieve invulling van de, vanaf de jaren zeventig onderkende, constatering dat centraal gestuurde rationele

beleidsvorming in de werkelijkheid nauwelijks voorkomt en dat dit vanuit democratisch oogpunt ook onwenselijk is (Van Gunsteren 1976; zie daarover Duyvendak 1999). Deze verschuiving van perspectief heeft ook geleid tot het zoeken naar andere aangrijpingspunten voor beleids- en besluitvorming. Drie zaken springen daarbij in het oog.

Ten eerste wordt aan die wisselwerking en interactie tussen bij beleid betrokken actoren een herkenbare en gestructureerde plaats geboden. Begrippen als consensualiteit (Glasbergen 1994), coproductie (Tops en Depla 1995) en vooral interactiviteit (Pröpper en Steenbeek 1999) verwerven vanaf de jaren negentig een vaste plaats in het denken over – de vernieuwing van – beleid en bestuur en in de ontwikkeling van methoden en technieken om daaraan vorm te geven, gezamenlijk bekend onder de noemer interactieve beleidsvorming;

ten tweede wordt daarbij uitgegaan van meer egalitaire verhoudingen tussen de bij beleid en bestuur betrokken actoren, en komen daarbij passende – institutionele – vormen van beleids- en besluitvorming tot ontwikkeling, ten dele in termen van de horizontalisering van bestuur (zie bijvoorbeeld Michels en Meijer 2003);

ten derde wordt daarbinnen, in een grote variëteit aan verschijningsvormen, een groot belang toegekend aan dialoog, debat en deliberatie tussen de bij beleid en bestuur betrokken actoren.

De normatieve veronderstelling die hieruit volgt, is dat door middel van interactieve beleidsvorming een groter draagvlak voor beleid gerealiseerd kan worden, waardoor de snelheid van besluitvorming en de effectiviteit van beleid worden verhoogd en tegelijkertijd een verrijking van beleid plaatsvindt in de zin dat recht kan worden gedaan aan een grotere verscheidenheid van belangen (Edelenbos 2001). Binnen dit perspectief is het vertrouwen in de mogelijkheden van sturing op basis van rationele kennis en analyse ingewisseld voor het vertrouwen in de dialoog tussen betrokken actoren. De consequentie daarvan is dat de aandacht voor een belangrijk deel uitgaat naar de processen waarbinnen die dialoog gestalte krijgt. Interactieve beleidsvorming en procesmanagement zijn dan ook grotendeels uitwisselbare begrippen (De Bruin en Ten Heuvelhof 2001).

In de hierboven beschreven opvatting van de STO wordt de toekomst van toekomstscenario's en van de scenariomethode vooral gezien in de instrumentatie van de genoemde dialoog in termen van het stimuleren, faciliteren en structureren daarvan. De plaats die binnen interactieve beleidsvorming aan dialoog en overleg wordt toegekend, ligt in het verlengde van de denkbeelden die Habermas heeft ontwikkeld over 'communicatief handelen' en die vooral in de jaren tachtig populair werden. Samengevat bestaat daarin de hoge verwachting dat vrije en (machts)gelijke burgers als leden van een communicatiegemeenschap via argumentatie in open debat en dialoog in staat zijn tot de best denkbare en rationele meningsvorming en – waarlijk democratische – besluitvorming (Kunneman 1984; Van Stokkom 2003). De STO (2001) formuleert procesvereisten voor toekomstonderzoek als vorm van of instrument voor interactieve beleids- en besluitvorming die zich laten lezen als de eisen waaraan zo'n communicatiegemeenschap zou moeten voldoen, en beschrijft in het bijzonder ongelijkheden in termen van kennis en macht worden gemodereerd; zoals onder meer: 'opdrachtgevers, opdrachtnemers en gebruikers moeten actief zoeken naar variatie' (p. 40), 'de verbinding van alle soorten kennis in een proces' (p. 42), de bereidheid van alle actoren om hun kennis en wensen in toekomstonderzoek met elkaar te verbinden en zichtbaar te maken', 'het proces zal een toenemende binding moeten bevorderen zodat actoren zich committeren' (p. 44), en 'de transparantie van het proces en de garantie van de inbreng van alle deelnemers' (p. 49). Vanuit dit perspectief is het pleidooi voor een afscheid van wetenschappelijke vereisten en autonomie van onderzoekers begrijpelijk, omdat daar de inhoud moet voortkomen uit de argumentatieve dialoog tussen betrokkenen.

Kanttekeningen

In de beide benaderingen die hierboven zijn geschetst, vormen toekomstscenario's een instrument dat is gericht op het verhogen van de kwaliteit, van de rationaliteit en van strategische beleidskeuzen door het stimuleren van dialoog en debat. De belangrijkste kanttekening die hier geplaatst wordt, is dat in beide benaderingen de rol van toekomstscenario's verbonden wordt met – verschillende – ideaaltypische beelden van het proces van

beleids- en besluitvorming die in de weerbarstigste werkelijkheid niet, slechts beperkt, fragmentarisch of incidenteel bestaan. De dwang die uitgaat van bestaande systemen en praktijken van kennisontwikkeling, meningsvorming, beïnvloeding en besluitvorming duwt scenariostudies in posities die zich nauwelijks onderscheiden van enerzijds andere vormen van beleidsvoorbereidend onderzoek of van anderzijds andere vormen van inspraak. Daarbij gaat het niet alleen om de dwang vanuit politiek-bestuurlijke praktijken, maar ook om praktijken van wetenschap en van publieksparticipatie. Er zijn aanwijzingen dat scenariostudies in die vergelijkbare posities soms zelfs een geringere toegevoegde waarde voor de kwaliteit van beleids- en besluitvorming vertegenwoordigen. Bij de zogenoemde wetenschappelijk verantwoorde scenariostudies komt dit doordat ze te weinig instrumentele aanknopingspunten bieden voor bestuurders en politici (STO 2000 en Schoonenboom in dit nummer). Bij de interactieve beleidsvorming komt dit doordat de zichtbaar geworden variatie aan belangen maar beperkt doorwerkt in politieke besluitvorming, waardoor als gevolg van teleurstelling bij deelnemers over onvervulde verwachtingen, het verlies aan draagvlak voor beleid op de loer ligt (zie bijvoorbeeld Edelenbos 2001).

In de eerst besproken benadering vormen kennis, creativiteit en politieke wil de trefwoorden bij de nagestreefde ideale verbinding tussen wetenschap en politiek. Een probleem bij de functie die aan toekomstscenario's wordt toegekend om die verbinding vorm te geven, vormen de torenhoge ambities ervan. De integratie van kennis uit meerdere domeinen, de creatieve sprong die nodig is voor het ontwikkelen van meerdere contrasterende en het debat stimulerende scenario's en het voor bestuurders en politici noodzakelijke vermogen om over sectorale grenzen en tijdshorizonnen heen te kijken, maken ze tot een methodiek van formaat; geschikt voor reuzen, maar vorm te geven door de nijvere ambachtslieden van wetenschap en politiek. Innovatieve wetenschappelijke denkbeelden over de toekomst dringen de wereld van bestuur en beleid van buitenaf binnen en creëren daar in een gunstig geval een *sense of urgency* en van daaruit debat over keuzen. Kwalitatieve verschuivingen in beleid voor de toekomst zijn verbonden met zo'n nieuwe *sense of urgency*, maar evenzeer met het

ontstaan van *windows of opportunity* die voortkomen uit verschuivende machtsverhoudingen tussen betrokken actoren en kritische maatschappelijke ontwikkelingen in het heden. En het zijn juist dergelijke karakteristieken van beleid die binnen de 'klassieke' scenariomethode buiten de orde geplaatst lijken te worden of waaraan op zijn minstens weinig aandacht wordt besteed.

Eenzelfde kritiek – geringe aandacht voor het politieke karakter van beleids- en besluitvorming – geldt echter ten dele ook toekomstverkenningen en scenario's als instrumentatie van horizontale dialoog in de context van interactieve beleidsvorming. Ook bij interactieve beleidsvorming is sprake van torenhoge ambities. Het beperkte realiteitsgehalte van de mogelijkheden tot een open en machtsvrije dialoog tussen burgers over argumenten is de laatste jaren overtuigend beschreven, recent nog in een goed gedocumenteerde beschouwing van Bas van Stokkom in dit tijdschrift (Van Stokkom 2003). De pleitbezorgers van interactieve besluitvorming vanuit bestuurskundige hoek sluiten niet de ogen voor het beperkte innovatieve vermogen van interactieve beleidsvorming. En evenmin zijn zij blind voor de risico's van het ontstaan van participatie-elites en de bevoordeling dan wel uitsluiting van mondige *stakeholders* waardoor democratische besluitvorming en de legitimiteit van beleid ondermijnd dreigen te worden (Edelenbos en Monnikhof 2001; Kattenpoel 2002; Van Stokkom 2003). Alleen al vanuit dat perspectief is het interessant dat toekomstscenario's worden geacht de doeleinden van interactieve beleidsvorming te kunnen borgen. Aan de hierboven weergegeven visie van de STO (2001) kleeft het bezwaar dat de inhoud van scenario's zodanig ondergeschikt is aan de dialoog tussen de betrokken actoren dat relevante inhoud en inzichten buiten beschouwing blijven. In dat opzicht is de inzet van experts die in inhoudelijk gevarieerde scenario's in het debat inbrengen waarin ook verschillende belangen van burgers tot uitdrukking komen, zoals Teisman (1997) en Van Stokkom (2003) bepleiten, een interessantere optie. Daarmee en met het daarop aansluitende pleidooi van Van Stokkom (2003, 164) voor het toelaten van 'gezag en begeleiding' binnen de horizontale dialoog, doet echter ook de intellectuele elite van Mannheim weer zijn intrede die opnieuw democratische planning mogelijk moet maken. En

met het maken van een onderscheid tussen de fase van planvorming en die van besluitvorming lijkt dan ook deze 'nieuwe' scenariomethode zich te weer te moeten stellen tegen duurzame karakteristieken van beleids- en besluitvorming waarbij beleid ook de resultante is van 'the various ways in which people exert control, influence of power over each other' (Lindblom 1980, 26).

5 Conclusie en discussie: scenario's en politieke rede

Tot nu toe hebben de beperkingen van toekomstscenario's voor beleid en bestuur meer aandacht gehad dan de mogelijkheden ervan. De waarde die allerlei scenarioachtige werkvormen en methoden kunnen hebben voor de wereld van het beleid wordt hier echter niet ter discussie gesteld. Ze passen in het rijtje van technieken die in advies, consultancy en scholing worden gebruikt om groepen – managers, beleidsmakers, burgers – 'los' te laten denken van vertrouwde kaders, daarbinnen creativiteit te mobiliseren of tegenstellingen te overwinnen. De *future creating workshops* die Van Steenberghe (2003, 13) bepleit, zijn daar een voorbeeld van, en wanneer de Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid (2001) daarnaar verwijst in haar pleidooi voor het loslaten van de eisen die traditioneel aan wetenschap worden gesteld, is er niets aan de hand. Hier richtte de kritiek zich vooral op de ambitie om met scenariostudies andersoortige beleidsprocessen te realiseren, waarin de macht het aflegt tegen de rede. Bovendien richt de kritiek zich op het binnen de mainstream van het scenarioonderzoek goeddeels afwezig zijn van een oriëntatie op de kenmerken van beleidsprocessen. Daarbij lijkt eerder van een naar binnen gekeerde gerichtheid sprake te zijn die het vervolmaken van methoden tot doel heeft vanuit de veronderstelling dat dat tot een beter gebruik zal leiden.

Het zou ook anders kunnen. In het boek *Policy Paradox* presenteert Stone (2002) haar in de loop der jaren uitgewerkte perspectief op de kenmerken van beleids- en besluitvorming. Zij laat zien dat de resultante van beleid een uitkomst is van wat zij de politieke rede, *political reason*, noemt, waarin rede en macht verbonden zijn. Volgens Stone kunnen beide niet gescheiden worden: beredeneerde analyse is noodzakelijkerwijs politiek van aard omdat zij keuzen impliceert over wat in de beschouwing

meegenomen wordt en wat niet. Of, zoals Stone het zelf formuleert;

'It always involves choices to include some things and exclude others and to view the world in a particular way when other visions are possible. Policy analysis is political argument, and vice versa.' (Stone 2002, 378)

Dit 'politiek redeneren' vindt plaats binnen wat zij aanduidt als een politieke gemeenschap; een groep waarvoor dezelfde politieke spelregels en bestuursstructuren gelden en waarvan de leden een gelijke status als burger delen (p. 19). Voor de verschillende groepen binnen die politieke gemeenschap vormt politiek redeneren onderdeel van de strijd om beleid waarbij het gaat om het bepalen van welk beeld van de wereld beleid regeert. In probleemdefinities, via de categorisering en selectie van kennis en met gebruikmaking van symbolen en metaforen, worden de eigen belangen strategisch gepresenteerd en wordt getracht anderen te overtuigen. Uiteindelijk, zo stelt Stone, gaat het bij politiek redeneren om proces van het creëren, veranderen en verdedigen van grenzen. Het is een onderneming die gericht is op het zoeken van criteria voor het rechtvaardigen van keuzen. Die zoektocht dwingt partijen tot communicatie met een publiek dat overtuigd moet worden en tot het expliciteren van voorkeuren en visies. Stone beschouwt de politieke rede beschouwt niet als negatief, maar als een privilege: 'It allows us to conduct border wars with imagination and words instead of weapon.' (Stone 2002, 382/283)

Juist omdat scenariostudies zich direct op het terrein van de politieke rede begeven, is een grotere aandacht voor de kenmerken daarvan wenselijk. Doorredenerend vanuit dat perspectief kan een aantal aandachtspunten geformuleerd worden dat bij de keuze voor het uitvoeren van scenariostudies van belang kan zijn; niet om de discussie te beeïndigen, maar om de dialoog en het debat tussen toekomstonderzoekers en beleidswetenschappers op gang te houden. Niet meer dan ten behoeve van het opstellen van een agenda daarvoor worden enkele van die aandachtspunten hier tot slot en stellingsgewijs geponeerd.

Een eerste stelling is dat scenariostudies meer gericht zouden moeten zijn op het expliciteren en

onderbouwen van rechtvaardigingsgronden voor sterk verschillende keuzen om voor politiek redeneren gehanteerd te kunnen worden. Wetenschappelijke systematiek en onderbouwing zijn daarbij nodig als helder referentiekader. Daardoor kunnen scenariostudies benut worden in argumentaties over centrale waarden als vrijheid, gelijkheid, zekerheid en efficiëntie (Stone 2002, Part II).

De tweede stelling die in dit verband geponeerd wordt, is dat scenariostudies een directe relatie zouden moeten hebben met een forum waarbinnen ze gepresenteerd, bediscussieerd en daarmee gebruikt worden. Om zo'n forum te mobiliseren moeten ze ten minste verbonden zijn met een operationele strategie. Zonder forum verdampen de inzichten of worden ze evenals andere vormen van kennis ook strategisch en selectief gebruikt, maar dan zonder debat over de scenario's zelf.

Ten derde kan gesteld worden dat scenariostudies zich meer lijken te bewegen op het terrein van de kunst dan op dat van de kunde. Het gaat idealiter om onderbouwde, maar uitdagende verhalen over mogelijke toekomsten die benut kunnen worden

voor verhalen en argumentaties voor strategische keuzen in het heden. Thoenes' (1984) pleidooi voor het mobiliseren van artisticeit, Van der Heijdens (1996) typering van de scenariomethode als 'the art of strategic conversation' en Stone's (2002) typering van beleid als 'the art of political decisionmaking' zijn op te vatten als waarschuwingen om te waken voor strakke methodologische recepturen voor het creëren van inhoud of het begeleiden van processen. Die bevorderen zelden het debat.

Een vierde afsluitende stelling, die min of meer uit de voorgaande volgt, is dat er waarschijnlijk eerder behoefte is aan minder dan aan meer scenariostudies. Dat geldt tenminste wanneer scenariostudies beogen een verschil aan te brengen in de staande praktijk van beleid. In dat geval leidt een focus op een begrensde sector of een geïsoleerd vraagstuk waarbij tegelijkertijd de toekomst van het omliggende universum in de beschouwing wordt betrokken, eerder tot vervreemding en vervlakking dan tot geïnspireerd debat. Zuinigheid in gebruik zou weleens een zegen kunnen zijn voor de zichtbaarheid en de bruikbaarheid van scenario's in beleid en bestuur.

Noten

¹ De auteur bedankt drs. Alexli Gravemeijer voor haar commentaar op een conceptversie van dit artikel.

² Hieraan werd deelgenomen door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Commissie Overleg

Sectoraden, de Nationale Raad voor Landbouwkundig onderzoek, het Netwerk voor onderzoek en ontwikkeling van ruimtelijkbeleid en de Raad voor ruimtelijk, milieu en natuuronderzoek.

Literatuur

Asselt, B.A. van, S.A. van 't Klooster en P.W.F. van Notten, 2003, 'Verkennen in onzekerheid'. *b en m*, 4.
 Becker, H.A., 1982, *Handleiding voor het ontwerpen van scenario's*, Utrecht: Vakgroep Planning en Beleid.
 Becker, H. en G. Dewulf (red.), 1990, *Terugkijken op toekomstonderzoek*, Utrecht: Isor.
 Berghuis, A.C., 1994, 'Scenariostudies over misdaad en straf'. *Justitiële verkenningen*, 20/8.
 Boezerooij, P., 2003, 'Scenario's voor het gebruik van ICT in het hoger onderwijs: van "Back to Basics" naar "Stretching the Mould"'. *Tijdschrift voor Hoger onderwijs en management*, 1, 26-30.
 Bovens, M.A.P. en A.M.B. Michels, 2001, 'Politiek zonder partij: een gedachteoefening'. In: G.M.A. van der Heijden en J.F. Schrijver (red.), *Representatief en participatief. Dubbele democratie*, Delft: Eburon, 55-70.
 Bruin, H. de en E. ten Heuvelhof, 2001, 'Procesmanagement'. In: T. Abma en R. in 't Veld (red.),

Handboek Beleidswetenschap, Amsterdam: Boom, 193-207.
 Centraal Planbureau, 1992, *Scanning the Future en Nederland in drievoud*, Den Haag: SDU.
 Centraal Planbureau, 2003 (voorzien), *The Future of Europe*, Den Haag.
 Dammers, E., 2000, *Leren van de toekomst. Over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*, Delft: Eburon.
 Dimmendaal, G. en P.W.M. de Kroon, 1998, *In gesprek: Brabantse gemeenten over hun toekomst*, Tilburg: PON.
 Duyvendak, J.W., 1999, *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*, Den Haag: Sdu uitgevers.
 Edelenbos, J., 2001, 'Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces'. *Bestuurskunde*, 10/8, 349-356.
 Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), 2001, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Lemma.
 Glasbergen, P., 1994, *Milieubeleid. een beleidswetenschappelijke inleiding*, Den Haag: Vuga.

- Gunsteren, H.R. van, 1976, *The Quest for Control*, Londen: Wiley.
- Gunsteren, H.R. van, 1996, *Culturen van besturen*, Meppel/Amsterdam: Boom.
- Houten, D.J. van, 1974, *Toekomstplanning. Planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat*, Meppel: Boom.
- Houten, D.J. van, 1984, 'Planning en democratie; openbare meningsvorming over de toekomstige maatschappij'. In: Thoenes e.a., *De crisis als uitdaging. Opstellen over heden en toekomst van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Kobra.
- Kattenpoel, C., 2002, *Het primaat van de straat? Een onderzoek naar factoren die de interactieve processen op gemeentelijk niveau beïnvloeden*, (doctoraalscriptie Universiteit Utrecht).
- Kunneman, H., 1984, *Habermas' theorie van het communicatieve handelen. Een samenvatting*, Meppel/Amsterdam: Boom.
- Kuypers, G., 1980, *Beginnelen van beleidsontwikkeling*, (deel A en B), Muiderberg: Coutinho.
- Heijden, K. van der, 1996, *Scenario's. The art of strategic conversation*, Chichester: Wiley.
- Hoogerwerf, A. (red.), 1998, *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Lindblom, C., 1980, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lindblom, C. en D. Cohen, 1979, *Usable Knowledge: Social Science and social problemsolving*, New Haven/Londen: Yale University Press.
- Mannheim, K., 1947, *Diagnose van onze tijd*, Leiden: Sijthoff's uitgeversmaatschappij.
- Michels, A.M.B. en A. Meijer, 2003, 'Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording'. *Bestuurswetenschappen*, 2003/4, 329-347.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998, *Verplaatsen in de toekomst*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001, *Lange termijn luchtvaartscenario's voor Schiphol*, Den Haag.
- Nijs, T. de e.a., 2002, *Vier scenario's van het landgebruik in 2030. Achtergrondstudie bij de Nationale Natuurverkenning 2, 2000-2030*, De Bilt: RIVM.
- Pröpper, I. en D. Steenbeek, 1999, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho.
- RPb, Ruimtelijk Planbureau, 2003, *SCENE. een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland*, Rotterdam: NAI uitgevers.
- Schoonenboom, I.J., 2003, 'Toekomstscenario's in beleid'. *b en m*, 4.
- Steenbergen, B. van, 1983, *In de proefruin van de samenleving. De post-materialistische maatschappij als voorbeeld van ontwerp-sociologie*, Amersfoort: De Horstink.
- Steenbergen, B. van, 2003, *De nieuwe mens in de toekomstige wereldmaatschappij* (oratie), Breukelen: Universiteit Nyenrode.
- STO, Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid, 2000, *Terugkijken op toekomstonderzoek*, werkdocument nr. 1, Den Haag: WRR.
- STO, Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid, 2001, *Handorakel voor toekomstonderzoek*, Utrecht: Lemma.
- Stokkom, B. van, 2003, 'Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming'. *b en m*, 3: 153-165.
- Stone, D., 2002, *Policy Paradox.. The art of political decision-making* (revised edition), New York: Norton & Company.
- Teisman, G.R., 1997, *Sturen via creatieve competentie: een innovatief-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Nijmegen: KU.
- Thoenes, P., 1969, *Utopie en Ratio*, Meppel: Boom.
- Thoenes, P. e.a., 1984, *De crisis als uitdaging. Opstellen over heden en toekomst van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Kobra.
- Tops, P. en P. Depla, 1995, *Tussen inspraak en co-productie, ervaringen met een nieuwe bedrijfsstijl*, Utrecht.
- Vught, F.A. van, 1985, *Beter dan Nostradamus en Campanella? Over de wetenschappelijke status van de sociaal-wetenschappelijke toekomstkunde*, Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.
- Vijlder, F. de, 2003, 'Scenario's in meervoud. De ontwikkeling en toepassing van een methode voor meta-analyse van scenariostudies'. *Bestuurskunde*, 12/5: 194-202.
- WRR, 1977, *De komende vijftientig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*, Den Haag: Sdu.
- WRR, 1980, *Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel 1: Een poging tot uitlokking*, Den Haag: Sdu.
- WRR, 1983, *Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel 2: Een verruiming van perspectief*, Den Haag: Sdu.