

Toekomstscenario's en beleid

Jan Schoonenboom

Drs. I.J. Schoonenboom is stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en voormalig bijzonder hoogleraar Toekomstverkenning en Beleid aan de Universiteit Wageningen.

Adres: WRR
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
e-mail: Schoonenboom@wrr.nl

1 De populariteit van scenario-ontwikkeling

Het is opmerkelijk hoezeer het maken van scenario's de laatste tijd tot een regulier onderdeel is geworden van processen van beleidsvoorbereiding. Scenario's voeren ons immers vaak weg, soms erg ver weg, van de situatie die we nu kennen. Bieden ze desondanks, of juist daardoor, interessante aanknopingspunten voor beleidsmakers of andere bij beleidsvorming betrokkenen? Waarom worden scenario's nu veel vaker gemaakt dan lange tijd het geval was? De eerdere populariteitsgolf vond plaats in de jaren zeventig en tachtig, maar er is veel veranderd sinds de Werkgroep 2000 zich in die periode sterk maakte voor 'konkrete utopieën', de Utrechtse vakgroep Planning en Beleid voor de RPD de scenariomethodiek verder uitwerkte (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 1981), en de WRR met Algemene Toekomstverkenning en Beleidsgerichte Toekomstverkenning poogde scenario's verder in het overheidsbeleid te laten doordringen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1977, 1980 en 1983). De ontwikkeling is samen te vatten als: 'van guerilla tot norm'. Nu lijkt het erop dat een beleidssector die wil meetellen scenario's moet

(laten) maken; de penetratie van de instituties is zo gezien voltooid. Een succesverhaal dus. Waardoor?

Was de scenario-aanpak begin jaren zeventig vooral in zwang omdat er zo veel nieuwe zaken te willen waren, de verklaring voor de populariteit nú lijkt gezocht te moeten worden in de overal toegenomen onzekerheid over de toekomst, of op zijn minst in een *beseft* van toegenomen onzekerheid. Die onzekerheid heeft zowel een feitelijke als een normatieve kant. De feitelijke kant is: we weten niet meer wat er op ons afkomt; en de normatieve kant: we weten eigenlijk niet goed meer – ook vanwege die empirische onzekerheid – wat we zouden moeten of kunnen willen! Bij die normatieve onzekerheid bij beleidsactoren spelen zeker ook de veranderde plaats van de overheid en het minder richtinggevend karakter van de politiek mee. Al met al is er sprake van een sterke vraagbepaaldheid.

De verwachting is derhalve dat scenario's een rol kunnen vervullen in het vinden van een houvast in beide opzichten, dus zowel om meer greep te krijgen op de empirische onzekerheid, alsook om meer duidelijkheid te krijgen over wat we zouden moeten willen. Hiertoe worden scenario's geproduceerd in vele soorten en maten, met navenante ver-

schillen in beoogde functie. Ze kunnen worden ingezet als officiële input in het beleidsproces, bedoeld om door een scrupuleuze verkenning van mogelijkheden impulsen te geven aan beleidsverandering. Scenario's kunnen ook ter discussie worden gesteld om het maatschappelijk draagvlak voor een scala aan beleidsrichtingen te verkennen. Ook kunnen ze worden geproduceerd om *stakeholders* rond een bepaald probleem in gesprek te brengen over de definitie, de problemen en mogelijke oplossingen van een bepaalde situatie; ze hebben dan vooral een communicatieve of zelfs consensusvormende functie. Inmiddels populair is de productie van scenario's als educatief hulpmiddel om bijvoorbeeld beleidsmakers los te weken uit hun vastgeroeste denkkader door hen te stimuleren zich eens positioneel te verplaatsen in virtuele werelden. Het spreekt vanzelf dat de eisen die aan scenario's gesteld moeten worden afhankelijk zijn van hun functie. Bij scenario's als educatief hulpmiddel gaat het immers niet zozeer om de inhoud van de bewustzijnsverandering, maar vooral om het doen wennen aan veranderlijkheid als zodanig. De werkelijkheidswaarde van de geschetste scenario's doet er dan eigenlijk niet toe, als ze maar voldoende afwijken van de huidige situatie. Hier gaat het vooral om scenario's waarvan de inhoud er wel degelijk toe doet, waarmee het uitoefenen van een sturende invloed op het beleid beoogd wordt.

2 Hoe belangrijk zijn scenario's eigenlijk?

Er lijkt me reden niet zo gerust te zijn op de huidige populariteit van scenario's. In een evaluerende exercitie die door een samenwerkingsverband van instellingen onder de auspiciën van de WRR en de COS plaatsvond over 'toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid' werd geprobeerd achteraf de invloed van enkele grote scenarioprojecten op de beleidsontwikkeling te ontrafelen. In de publicatie daarover (Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid 2000) zijn veelzeggende opmerkingen aan te treffen, zoals (geparafraseerd):

Het geloof in de scenario's reikt over het algemeen niet verder dan de mensen die ze bedacht hebben (blz. 113);

Vooraf verkenneren leren van hun verkenning (blz. 100);

Opdrachtgevers willen nooit bestaand beleid ter discussie stellen (blz. 110);

Er wordt toch altijd weer gekozen voor het plan dat de minste verandering met zich meebrengt (blz. 117);

De scenario's waren misschien wel te goed voor beleidsmakers. Zij leverden geheel andere werelden dan die waarin het beleid denkt (blz. 134);

Beleidsmakers willen geen onzekerheid, maar alleen een onderbouwing van het bestaande beleid met argumenten (blz. 131).

Dergelijke observaties geven toch een wat andere kijk op die populariteit. Bezien vanuit voltooide scenario's is beleidsinnovatie moeilijk waar te nemen, en dit wordt vooral toegeschreven aan eigenschappen van de beleidsmakers. De desondanks zo grote bereidheid scenario-exercities te doen plaatsvinden, is dan misschien eerder terug te voeren op windowdressing dan op een authentieke leerbereidheid. Een vertoon derhalve van een met de mode willen meegaan, 'iedereen doet het dus laten wij het ook eens proberen'. Zo'n exercitie krijgt dan hooguit de benefit of the doubt, vooral in de hoop dat deze het bestaande beleid van nog meer argumenten zal voorzien.

Is dit beeld te somber? De ambitie van de scenarioproducenten zelf gaat natuurlijk wel degelijk verder dan dat, en zij pretenderen toch wel degelijk enig houvast te kunnen geven in een situatie van empirische en normatieve onzekerheid. Inderdaad zou dit dan toch moeten resulteren in merkbare beleidsinnovatie, niet alleen procesmatig, maar ook inhoudelijk. De mogelijke invloed kan – zoals hiervoor – worden bekeken vanuit grote scenarioprojecten maar ook vanuit beleidsinnovaties die hebben plaatsgevonden. Zijn feitelijk te constateren innovaties dan misschien wel opgetreden als resultaat van scenario's? Voorzover ik weet, is hiernaar geen systematische studie verricht, maar laten we eens een voorbeeld bekijken: het mobiliteitsbeleid. Daarin zijn zowel beleidsinnovaties als scenario's te constateren. Hierover biedt een andere publicatie in dat al genoemde samenwerkingsverband interessante informatie (Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid 2001: 113-149). In het denken van de overheid over mobiliteit heeft een enorme omslag plaatsgevonden, namelijk van het willen beperken van de mobiliteitsgroei naar het accommoderen ervan. In het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (1988)

werd veel uit de kast gehaald om mobiliteit te ontmoedigen. Nu is het – kort door de bocht gezegd –: ‘mobiliteit is fun’. In de reconstructie van deze omslag in genoemde publicatie zijn geen aanwijzingen te vinden voor een merkbare rol van de grote scenario-exercitie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat – ‘Questa’ over ‘verplaatsen in de toekomst’ (in 2030) (ministerie van Verkeer en Waterstaat 1998). Het tot stand brengen van deze verkenning liep gelijktijdig met de voorbereiding van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP), dat de geest ademt van een herwaardering van mobiliteit (ministerie van Verkeer en Waterstaat 2000).

De geconstateerde beleidsomslag speelde zich geheel buiten de verkenning af. Dit is opmerkelijk omdat ook een toekomstonderzoek dat middels scenario's de lange termijn verkent dat doet om de beslissingen op korte termijn te beïnvloeden. De toekomst staat immers niet los van het heden, maar vloeit voort uit de opeenvolging van gebeurtenissen en beslissingen. De omslag zelf – zo toont de reconstructie – bleek overigens heel geleidelijk te zijn verlopen. Gaandeweg werd steeds duidelijker dat de officiële reductiedoelstellingen voor mobiliteit volstrekt onhaalbaar waren, ook door de politieke onwil om tot adequate instrumentering te besluiten. Tegelijk kwam er geleidelijk veel onderzoek beschikbaar dat aantoonde dat de beleidsassumpties op drijfzand bleken te rusten, trendverkenningen die aantoonde dat de feitelijke ontwikkelingen volstrekt de andere kant opwezen, enzovoort. De uiteindelijke stoot werd gegeven door de VROM-Raad, die zijn advies begint met: ‘Ik ben mobiel, dus ik ben’, wat dicht komt bij ‘mobiliteit is fun’ (VROM-Raad 1999).

Een ander voorbeeld betreft de beleidsomslag in de jaren tachtig en negentig van – zeg – een werkloosheidscultuur naar een participatiecultuur. Die omslag heeft Nederland geen windeieren gelegd. We zijn in het huidige economische dal alweer bijna vergeten hoe de ene na de andere internationale autoriteit de Nederlandse succesformule kwam bekijken. In 1992 verscheen de grote verkenning van het CPB *Scanning the Future* en de doorvertaling van de hierin ontwikkelde scenario's naar *Nederland in Drievoud* (Central Planning Bureau 1992 en Centraal Planbureau 1992). Beide staan allerwegen te boek als prachtige scenario-

exercities. Hebben ze echter enig verband met die beleidsomslag? In *Nederland in Drievoud* zal vergeefs worden gezocht naar de contouren van ‘het Nederlandse poldermodel’ als mogelijke oplossingsrichting bij internationale tegenwind, wat dat model overigens ook precies moge inhouden. Gaat het economisch goed in Europa, dan ook in Nederland, en omgekeerd, zo is de teneur van deze verkenning. Maar dat inzicht biedt natuurlijk weinig aanknopingspunten voor een beleid dat juist succes wil boeken bij internationale tegenwind.

In een heel ander opzicht was de invloed van de CPB-scenario's overigens wel degelijk heel groot. Ze namen in de jaren negentig in de wereld van het toekomstverkennen een bijna hegemoniale positie in (zie bijvoorbeeld Schoonenboom 2001). In die periode werd in vrijwel alle scenarioverkenningen gebruikgemaakt van de CPB-scenario's – of er moest wel gebruik van worden gemaakt om mee te tellen in de wereld van de Haagse verkenningen. Hier was feitelijk dus vooral sprake van een inteeltfunctie. Maar op de beleidsomslag zelf had de CPB-verkenning dus niet veel invloed. Die moet mijns inziens veel eerder worden verklaard uit de onhoudbaarheid van de – overigens ook door het vroegere polderen – uit zijn voegen geraakte verzorgingsstaat, met een torenhoog aantal werklozen en arbeidsongeschikten. Er waren tal van studies die dat aantoonde. Daaronder waren ook toekomststudies, maar dan vooral studies die lieten zien dat het ‘zo niet langer kon’ en vervolgens een ander perspectief, zoals een activeringsperspectief op sociale zekerheid, aanreikten.

Aantoonbare grote beleidsinnovaties blijken dus eerder op andere factoren terug te voeren dan op scenariostudies. Nu beleven we opnieuw een beleidsomslag, die breed uitwaaiert over terreinen als asiel, criminaliteit, multiculturaliteit en misschien zelfs ook wel bestuurlijke vernieuwing. Is deze beleidsinnovatie ingeluid door scenario's? Ze zijn me niet bekend.

3 Scenario's: zijn ze wel nodig?

De vraag of, wanneer en hoe we scenario's nodig hebben, is dus alleszins gerechtvaardigd. De vraag ernaar is vooralsnog groot, maar die zou snel kunnen afnemen wanneer ze benadering toch niet blijken op te leveren wat ervan verwacht wordt. Het lijkt me in de eerste plaats nodig het onderzoek te

intensiveren naar de ervaringen met scenario's in het verleden. De dissertatie van Dammers over de energieproblematiek is daar een mooi voorbeeld van (Dammers 2000), net als de reconstructie van enkele projecten in het verleden die ik al noemde.

In de beleidswetenschappen wordt terecht stevig gehamerd op het belang van beleidsevaluatie om het leergedrag te verbeteren, maar dit zou ook op de verschillende *tools* van toekomstverkenning zelf moeten worden toegepast. Dan zal ook blijken dat scenario's in methodische zin een wel heel amorfe categorie vormen en zeer veel verschijningsvormen kennen. Bij veel toepassingen is bijvoorbeeld lang niet altijd sprake van de drie noodzakelijke elementen die de Utrechtse vakgroep Planning en Beleid er toentertijd aan verbond: basisanalyse, toekomstbeelden en tussenliggende paden (ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 1981). Vaak ligt de nadruk op het beschrijven van enkele toekomstbeelden – structuren van op een punt ver weg in de tijd geprojecteerde (on)wenselijkheden of feitelijke mogelijkheden –, en wordt er afgezien van een grondige analyse van de huidige dynamiek. De willekeur van de aangeboden beelden nog daargelaten, is het moeilijk voorstelbaar hoe politiek en beleid hieraan consequenties zouden kunnen verbinden. Beleidsmakers zouden dan als het ware volledig moeten abstraheren van de huidige situatie, met de daaraan inherente problemen en dynamiek; van verantwoordelijke politici en beleidsmakers kan natuurlijk niet verwacht worden dat ze over hun eigen tijd heen springen.

Meer in het algemeen zou – kijkend naar de ervaringen in het verleden – vooral gepoogd moeten worden inzicht te krijgen in de vraag onder welke bestuurlijke, politieke en maatschappelijke omstandigheden welk soort informatie functioneert in de zin van het beïnvloeden van discoursen en institutionele praktijken.

Zoals de voorbeelden hierboven aangaven, zijn scenario's lang niet altijd een noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor het realiseren van beleidsomslagen. De vrije beleidsruimte voor het realiseren van bijvoorbeeld wervende alternatieven, die scenarioprojecten toch graag willen aanbieden, is veel minder groot dan we soms geneigd zijn aan te nemen. Dat berust niet op onwil, maar veel meer op onvermogen. Instituties blijken zeer weerbar-

stig, en houden elkaar ook lang gevangen in een bepaald frame. Het beleid opereert niet in een vacuüm, maar binnen een context van zeer veel spelers die alle hun invloed laten gelden. Het op een bepaald moment geldend beleid is de resultante van moeizaam bereikte onderhandelingen, waarbij regeerakkoorden, andere departementen en maatschappelijke partijen betrokken zijn. In toekomstscenario's worden deze preciaire arrangementen zelden in aanmerking genomen en wordt vaak 'groot gedacht'. Voorzover beleidsomslagen al plaatsvinden, zijn die eerder *crisis- of probleemgedreven* dan dat ze berusten op een vrije keuze voor nieuwe, appellerende vergezichten. Bereidheid om over alternatieven na te denken, ontstaat dan ook pas als er inderdaad een besef is dat 'het zo niet langer kan'. De ervaring leert dat dat besef niet zomaar ontstaat, maar een volgehouden spervuur vraagt van informatie, van beleidsevaluatie en van evaluatie van maatschappelijke dynamiek.

Scenarioprojecten zijn niet eenvoudig en vergen veel intellectuele energie. Alvorens ze te starten, moet derhalve een bestuurskundige analyse plaatsvinden van het betrokken beleid, terwijl steeds overwogen moet worden of de scenario's argumentaties opleveren die politiek-bestuurlijk en maatschappelijk voldoende overtuigingskracht bezitten om bestaande frames te doorbreken.

Mijn ervaringen met het werk van de WRR – waar de scenariomethode overigens maar sporadisch wordt toegepast – geven bovendien aan dat het niet zozeer de aangeboden scenario's zelf, maar eerder de analyses waarop ze berusten zijn die tot haarscheuren in een vigerende beleidstheorie leiden. Het merkwaardige is dus dat juist *scenario's*, uitgesproken bedoeld als deze zijn voor het genereren van een publieke discussie, van de aangeboden informatie en inzichten het minst daartoe leiden. Een analyse die in staat is aan te tonen dat de assumpties over de toekomst waarop bestaand beleid is gebaseerd niet langer opgeld lijken te doen, is kennelijk een noodzakelijke voorwaarde om de weg vrij te maken voor beleidsvernieuwing.

4 Wanneer toch wordt gekozen voor de scenarioaanpak

Wanneer toch wordt gekozen voor het maken van scenario's als input voor beleidsprocessen is er alle reden om te pogen de kwaliteit ervan te verbeteren.

De Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid die zich boog over de doorwerking van toekomstonderzoek in beleid, definieerde het probleem vooral in de sfeer van tekortschieten-de interactie tussen verkenner en beleidsmakers. Aanbevelingen hadden dus vooral betrekking op het verloop van het proces van tot stand brengen van een verkenning, het erbij betrekken van beleidsmakers, enzovoort. De kwaliteit van de op hun impact onderzochte verkenningen zelf werd niet ter discussie gesteld. Toch lijkt mij alle aanleiding te bestaan daar bij stil te staan. Hieronder enkele observaties.

Met scenario's wordt beoogd recht te doen aan de complexiteit en aan de onzekerheid van de toekomst. De complexiteit wordt in de praktijk van de scenariobouw echter zowel overtrokken als tekortgedaan.

Wanneer bijvoorbeeld omgevingsscenario's worden opgesteld, wordt de omgeving vaak wel erg breed opgevat, tot ver voorbij het domein dat relevant is voor de bestudeerde beleidsvraagstukken. Het lijkt wel alsof het idee heerst dat die scenario's toch 'verhalende' representaties moeten zijn van de *hele* wereld, dat aan alle denkbare variabelen recht moet worden gedaan, in plaats van een voor het gestelde probleem relevante selectie van factoren aan te bieden. De scenarioambitie gaat dan met de onderzoekers op de loop en de relatie met het gestelde beleidsprobleem verdwijnt dan naar de achtergrond. Door deze holistische aanpak verdwijnt uit het zicht welke van al deze onafhankelijke variabelen vooral debet zijn aan de ontwikkeling van de afhankelijke variabele waar het in de studie om te doen is. Het al genoemde scenarioproject over mobiliteit Questa vormt daarvan een voorbeeld, met uitspraken tot en met de ontwikkeling van de Pacific Rim, toch wel een erg ver van onze fysieke mobiliteit verwijderd gebied. De eerder genoemde feitelijke hegemonie van de CPB-scenario's heeft hier ook mee te maken. Het vrijwel klakkeloze gebruik van deze economische wereldmodellen als toetsingskader voor alle mogelijke beleidsgebieden miskent dat wat echt belangrijke omgevingsvariabelen zijn per vraagstuk of per beleidsgebied kan verschillen.

De complexiteit kan ook tekort worden gedaan. In scenarioland wordt veelvuldig de *consistentieregel* toegepast, die dan via bijvoorbeeld de populaire

assenkruisbenadering (het combineren van twee dichotome variabelen) resulteert in vier gestileerde toekomstbeelden (bijvoorbeeld welvaart versus welzijn en individuele versus collectieve oriëntatie). Alle variabelen worden dan in de slagorde van deze 'geest' van het scenario gezet, en alle spelers worden geacht zich conform deze geest te gedragen. Logica is zo het scenarioantwoord op de empirische complexiteit. De resulterende scenario's kunnen als zodanig positief of negatief worden gewaardeerd, maar intern zijn ze probleemloos, en hebben dus eigenlijk ook geen overheid nodig. Overheden hebben we immers toch juist vanwege maatschappelijk conflict, vanwege tegen elkaar inwerkende ontwikkelingen. De verlichtings- of nieuws waarde van deze soms bijna tautologische denkconstructies is niet bijster groot. In combinatie met het net genoemde kenmerk van overcomplexiteit rijzen dan nogal eens scenario's op als kolossen, die zeer moeilijk zijn te beoordelen en een hoog black-boxkarakter hebben. Wanneer beleidsmakers hieraan dan schouderophalend voorbijgaan, valt hun dat moeilijk kwalijk te nemen. Ze opereren immers allesbehalve in een vrijingsloze wereld, en moeten vaak grote weerstand overbruggen. Deze karakteristieken worden helemaal problematisch wanneer omgevingsscenario's en beleidsscenario's helemaal in elkaar zijn geschoven, en de beleidsmogelijkheden dus niet autonoom getoetst kunnen worden aan enkele gesimuleerde omgevingen, zoals bij *Nederland in drievoud* van het CPB en *Nederland 2030* van de RPD (1997).

Scenario's worden ook geproduceerd om recht te doen aan onzekerheid. Maar doen ze dat wel? Het blijkt in de praktijk maar moeilijk hier handen en voeten aan te geven. 'Feiten' kunnen niet worden aangeboden, hoewel beleidsmakers dat natuurlijk het liefst zouden hebben en ze scenario's laten maken in de stiekeme hoop daardoor toch meer te 'weten' te komen van de toekomst. In scenario's komt echter vaak verrassend weinig twijfel voor, zelfs als de aangebrachte verbanden suggereren van empirische aard te zijn.

Met omgevingsscenario's wordt ook gepoogd aan de empirische onzekerheid recht te doen door er ten minste een aantal nevensgeschikt uit te werken. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht 'dat het kan verkeren'; de aangebrachte spreiding kan

zo aanleiding zijn voor iets als een robuustheidstest van het beleid. Bij een theoretisch oneindig aantal mogelijkheden is het natuurlijk cruciaal een strategisch relevante keuze te maken. Vaak worden de gekozen scenario's ook gepresenteerd als hoekpunten van de denkbare ontwikkelingsruimte; in de praktijk blijft het echter vaak bij deze mededeling. Juist het beargumenteren hiervan is belangrijk: wanneer dat niet kan, blijft de selectie toch een willekeurige greep in de toekomst.

De meeste energie gaat bij een scenarioproject zitten in de constructie van de afzonderlijke scenario's, en dat zijn zoals ik al zei vaak gesloten constructies waaruit iedere twijfel is weggeredeneerd. Eigenlijk is het verwonderlijk dat scenarioprojecten zo weinig vraagstellend staan tegenover de toekomst. Door die geponeerde, grotendeels logische werkelijkheden ontnemen we ons ook de kans bestaand wetenschappelijk inzicht te benutten. Weliswaar hebben de sociale wetenschappen het als empirische wetenschappen moeilijk met de toekomst – die immers nog niet bestaat. Maar sociale wetenschappers oefenen met hun begrippen en diagnoses toch grote invloed uit op het denken over de toekomst van de samenleving. Hierbij kan gedacht worden aan begrippen als 'tweedeling', 'individualisering' en 'multiculturele samenleving'. Diagnoses als die van Beck over de 'risicomaatschappij' (1992) en Huntingtons *Clash of Civilizations* (1996) hebben een enorme impact, zelfs – zoals in het geval van Huntington – niet alleen als interpretatiekader maar helaas ook als self-fulfilling prophecy. Waarom proberen we niet de toekomst veel meer vragenderwijs of probleemstellend te benaderen en gebruik te maken van dergelijke beschikbare theoretische inzichten? We zouden de bestaande onzekerheid dan meer substantieel kunnen verkennen; dus hypothetiseren in plaats van poneren.

Op deze manier komen we natuurlijk niet te weten hoe de relatie tussen allochtonen en autochtonen zich zal ontwikkelen. Bij de reguliere toepassing van scenario's zouden we deze onzekerheid dan vertalen in enkele nevenschikte scenario's, waarbij het ene consistent is geënt op de *clash*these en het andere op de multiculturaliteitstheorie. In het dashscenario wordt het conflict dan breed uitgetrokken en in het tweede wordt diversiteit alom

gewaardeerd. Misschien dat er ook nog een derde – zeg assimilatiescenario – aan kan worden toegevoegd, waarbij alles en iedereen – de allochtonen inclusief – erop gericht is om allochtonen onherkenbaar te maken. Maar met zo'n exercitie zou het beleid denk ik niet erg geholpen zijn. Zou het niet veel zinvoller zijn om uit te vinden over welke onderwerpen zich nu al clash-achtige verschijnselen voordoen; waar die – met behulp van bijvoorbeeld deprivatietheorieën en theorieën over identiteitsconstructie – zich verder zouden kunnen voordoen; welke condities – ook internationale – hiervoor belangrijk zijn; hoe die te voorkomen zijn; en idem ten aanzien van de andere mogelijkheden? Vervolgens zouden beleidsscenario's kunnen worden ontworpen en zouden hypothesen kunnen worden geformuleerd over de interactie daarvan met die mogelijke verschijnselen. De scenario's poneren dan geen werkelijkheden, maar benaderen de werkelijkheid meer vraagstellend en hypothetiserend, en benutten wetenschappelijke inzichten zo goed mogelijk.

We bieden de samenleving dus niet de zozeer verlangde feiten en bagatelliseren de bestaande onzekerheden en risico's niet, maar bieden wel argumentatiestructuren waarin wetenschappelijke inzichten zo goed mogelijk zijn verwerkt. Deze zijn natuurlijk altijd contestabel, maar voeden beredeneerd de oordeelsvorming over de toekomst. We laten de handen van de besluitnemers niet leeg.

Literatuur

- Beck, U., 1992, *Risk Society. Towards a New Modernity*, Londen: Sage.
- Centraal Planbureau, 1992, *Nederland in drievoud. Een scenariostudie van de Nederlandse economie 1990-2015*, Den Haag: Sdu.
- Central Planning Bureau, 1992, *Scanning the Future. A long-term scenario-study of the world economy 1990-2015*, Den Haag: Sdu.
- Dammers, E., 2000, *Leren van de toekomst. Over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*, Delft: Eburon.
- Huntington, S.P., 1996, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1981, *Eindrapport Handleiding voor het ontwerpen van scenario's*, Utrecht: Studierapporten Rijksplanologische Dienst.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1988, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a: beleidsvoornemen*, Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000, *Van A naar beter. Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020, Beleidsvoornemen*, Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998, *Questa. Verplaatsen in de toekomst*, Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Rijksplanologische Dienst, 1997, *Discussienota Nederland 2030. Verkenning Ruimtelijke Perspectieven*, Den Haag.
- Schoonenboom, I.J., 2001, 'Toekomstverkenningen'. In: *Compendium Politiek en Samenleving*, Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid, 2000, *Terugblik op toekomstverkenningen*, werkdocument 1, Den Haag.
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid, 2001, *Zijlicht op toekomstonderzoek. Vier casus*, werkdocument 2, Den Haag.
- VROM-Raad, 1999, *Mobiliteit met beleid*, advies 017, Den Haag: VROM-Raad.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1977, *De komende vijftientig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*, Rapporten aan de Regering nr. 15, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1980, *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1: Een poging tot uitlokking*, Rapporten aan de Regering nr. 19, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1983, *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 2: Een verruiming van perspectief*, Rapporten aan de Regering nr. 25, Den Haag: Staatsuitgeverij.