



## Het gebruik van scenario's op bestuurlijk niveau binnen Defensie



Doctoraalscriptie van:

Esther Olierook

Examenummer: 278383

Afstudeerdatum: 25 februari 2005

In opdracht van de Directie Beleidsevaluatie van het Ministerie van Defensie

Begeleid door:

Dr. S. van Thiel

Dr. J. Colijn

Bestuurskunde

Faculteit der Sociale Wetenschappen

## INHOUDSOPGAVE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INHOUDSOPGAVE</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>VOORWOORD</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>SAMENVATTING</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>1 INLEIDING</b> .....  | <b>6</b>  |
| 1.1 AANLEIDING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK.....   | 6         |
| 1.2 PROBLEEMSTELLING.....   | 10        |
| 1.3 RELEVANTIE .....  | 11        |
| 1.4 OPZET EN METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....  | 12        |
| <b>2 THEORETISCH KADER</b> .....  | <b>15</b> |
| 2.1 STRATEGIE, BELEID EN HET BELEIDSPROCES .....  | 15        |
| 2.2 DE BETEKENIS VAN SCENARIODENKEN.....  | 24        |
| 2.3 DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN SCENARIODENKEN VOOR HET FORMULEREN VAN BELEID.....              | 28        |
| 2.4 DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN SCENARIODENKEN VOOR HET EVALUEREN VAN BELEID.....               | 31        |
| 2.5 BESCHIKBARE METHODEN VAN SCENARIODENKEN .....   | 33        |
| 2.6 INBEDDEN VAN SCENARIODENKEN OP BESTUURLIJK NIVEAU.....                                    | 36        |
| 2.7 RESUMÉ.....   | 41        |
| <b>3 RESULTATEN</b> .....   | <b>46</b> |
| 3.1 WELKE SPECIFIEKE METHODE PAST HET BESTE BIJ DEFENSIE? .....                               | 47        |
| 3.2 TOETSING VAN DE RANDVOORWAARDEN VOOR HET BESTUURLIJK INBEDDEN VAN<br>SCENARIODENKEN ..... | 53        |
| 3.2.1 <i>Relatie scenarioproject met strategie- en beleidsproces</i> .....                    | 54        |
| 3.2.2 <i>Gedegen voorbereiding en ´rationalisering´ van het scenarioproces</i> .....          | 56        |
| 3.2.3 <i>Balans tussen inbreng uit de expertschool en de processchool</i> .....               | 56        |
| 3.2.4 <i>Aansluiten met scenario´s bij de denkbeelden van managers</i> .....                  | 56        |
| 3.2.5 <i>Eisen aan scenario´s</i> .....   | 57        |
| 3.2.6 <i>Eisen aan deelnemers</i> .....   | 58        |
| 3.2.7 <i>Organisatorische inbedding</i> .....   | 60        |
| 3.3 HET SCENARIOPROCES EN BELEIDSPROCES BINNEN DEFENSIE .....                                 | 61        |
| 3.4 RESUMÉ.....   | 64        |
| <b>4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....  | <b>67</b> |
| 4.1 LITERATUUR .....  | 74        |
| 4.2 DOCUMENTEN .....  | 75        |
| 4.3 GERAADPLEEGDE WEBSITES .....  | 76        |
| <b>BIJLAGE 1 LIJST VAN AFBEELDINGEN</b> .....   | <b>77</b> |
| <b>BIJLAGE 2 UITLEG SCENARIO´S</b> .....  | <b>78</b> |
| <b>BIJLAGE 3 VRAGENLIJSTEN</b> .....  | <b>81</b> |
| B. 3.1 GERAADPLEEGDE EN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....   | 85        |
| <b>BIJLAGE 4: LIJST VAN AFKORINGEN</b> .....  | <b>87</b> |

## VOORWOORD

Deze scriptie is geschreven in het kader van de universitaire avondopleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De scriptie is het resultaat van een onderzoek dat als afstudeeropdracht is opgezet en uitgevoerd zowel binnen als buiten de defensie-organisatie.

Ik wil hierbij van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van deze scriptie. Als eerste wil ik de leiding van de Directie Beleidsevaluatie van Defensie bedanken voor de uitdagende opdracht en de tijd en vrijheid die ik heb gekregen om het onderzoek uit te voeren. Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleiders dr. Sandra van Thiel en dr. Ko Colijn bedanken voor de inhoudelijke begeleiding. Zij zijn beiden verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Mijn onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking en inspiratie van vele anderen. René Pals van het Ministerie van Defensie ben ik heel dankbaar voor zijn inhoudelijke bijdragen, steun, interesse en zijn enthousiasme. Daarnaast dank ik de functionarissen en mijn collega's van de Centrale Organisatie (CO) in Den Haag die mij voorzien hebben van artikelen en documenten en die tijd hebben vrijgemaakt voor de interviews. Verder gaat mijn dank uit naar de functionarissen van Shell, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Justitie, Ministerie van Algemene Zaken, De Algemene Rekenkamer, KIWA Water Research en de Technische Universiteit Delft voor de documenten die zij hebben aangeleverd en voor de inspirerende en intensieve interviews.

En 'last but not least' dank ik mijn vriend Ruud en mijn familie en vrienden in mijn naaste omgeving die mijn steun en toeverlaat zijn geweest en altijd belangstelling hebben getoond tijdens de studie en tijdens het schrijven van de scriptie.

Den Haag, januari 2005

## SAMENVATTING

Deze scriptie is geschreven in het kader van de universitaire avondopleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Directie Beleidsevaluatie van het Ministerie van Defensie. De leiding van de Directie Beleidsevaluatie heeft aangegeven dat het instrument scenariodenken op bestuurlijk niveau binnen Defensie een impuls verdient. Het doel van het onderzoek is te beoordelen op welke wijze het instrument scenariodenken op bestuurlijk niveau binnen Defensie een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de totstandkoming en de evaluatie van het beleid. In de scriptie introduceer ik een *‘nieuw’ overkoepelend gevalideerd model voor scenariodenken* (figuur 10) voor het bestuurlijk niveau binnen Defensie voor het formuleren en evalueren van beleid.

### Centrale vraag en deelvragen

In dit onderzoek heb ik de volgende vraag centraal gesteld: ‘Op welke wijze kan het instrument scenariodenken een toegevoegde waarde leveren, naast de reeds bestaande ex ante analysemethoden, ten behoeve van het formuleren en evalueren van beleid binnen Defensie?’ Het antwoord op de centrale vraag luidt: de kracht en toegevoegde waarde van het instrument ligt vooral in het ontdekken van (impliciete) onzekere factoren en het omzetten ervan in expliciete veronderstellingen door met elkaar (het scenarioteam dat divers is samengesteld) visies en achterliggende veronderstellingen te delen. Hierdoor kunnen robuuste beleidskeuzes worden gemaakt die in meerdere scenario’s volstaan. Uiteindelijk is de organisatie zo goed mogelijk voorbereid op meerdere mogelijke toekomst.

### Conclusies

De toegevoegde waarde van scenariodenken ten behoeve van het formuleren van beleid is drieledig.

1. Als eerste ondersteunt scenariodenken de strategische beleidsvorming doordat in de dialoog ieder een visie en achterliggende gedachten weergeeft. Hierdoor ontstaat *wederzijds begrip* dat beslissingen mogelijk maakt zodra de tijd rijp is.
2. Ten tweede zijn organisaties in staat om het individuele en collectieve *lerende vermogen* te vergroten met behulp van scenariodenken. Dit geschiedt door het double-loop learning en framing en re-framing.
3. Tot slot zijn organisaties beter voorbereid op de toekomst door de methode van scenariodenken doordat scenario’s *alternatieve beelden en visies* presenteren in plaats van dat huidige trends worden geëxtrapoleerd. Scenario’s maken ons bewust van en alarmeren ons vroegtijdig voor bepaalde ontwikkelingen. Dit heeft als gevolg dat wanneer organisaties begrijpen welke ontwikkelingen spelen en wat deze betekenen, de reacties op de mogelijke toekomst kunnen worden geoefend.

De toegevoegde waarde voor het evalueren van beleid:

1. Scenariodenken heeft potentie als instrument voor ex ante toetsing en beleidsontwikkeling. De *kracht* en toegevoegde waarde van het instrument ligt vooral in het *ontdekken van (impliciete) onzekere factoren* en het omzetten ervan in expliciete veronderstellingen door met elkaar visies en achterliggende veronderstellingen te delen.
2. Scenario's zijn echter niet het enige (niet monetaire) instrument voor ex ante toetsing. Alternatieven zijn onder andere checklisten, consultatie, simulatie, observatie, experimenten, modellering en de Delphi methode. Van deze instrumenten is het de scenariomethode die zich het beste richt op de dieper *onderliggende structuren* die de toekomst bepalen en tevens op *het expliciet omgaan met onzekerheid*. Hierdoor is met name het scenariodenken geschikt voor situaties van grote onzekerheid en complexiteit.
3. Door het empirisch onderzoek wordt bevestigd dat scenariodenken *niet wordt gebruikt als evaluatie-instrument ex post*. In de praktijk worden scenario's niet gebruikt als rekenkundig nacalculatiemodel.

Methoden voor scenariodenken:

- In de literatuur worden verschillende modellen voor het opstellen van scenario's weergegeven. In het algemeen hebben zij dezelfde basisstructuur namelijk het *acht stappen model* van Peter Schwartz. Vanuit het empirisch onderzoek wordt deze conclusie bevestigd. Het model van Peter Schwartz is bedoeld om de scenario's op te kunnen stellen. Uit het onderzoek blijkt dat scenariodenken meer dan alleen het acht stappen model van Peter Schwartz omvat. Om het scenarioproces meer cyclisch te laten worden, heb ik het overkoepelend model voor scenariodenken opgesteld op basis van de koppeling tussen verschillende theorieën (figuur 6: overkoepelend model voor scenariodenken en figuur 10: gevalideerd overkoepelend model voor scenariodenken).

Beste methode van scenariodenken voor Defensie:

- In deze scriptie introduceer ik een gevalideerd overkoepelend model voor scenariodenken. Hierin is de methode van Peter Schwartz opgenomen. Dit overkoepelend model voor scenariodenken past het best bij Defensie.

Inbedden van scenariodenken op bestuurlijk niveau binnen Defensie:

Het scenariodenken kan op bestuurlijk niveau binnen Defensie worden *ingebod* door invulling te geven aan de zeven geformuleerde randvoorwaarden (paragraaf 3.2.1 t/m 3.2.7). Het scenariodenken kan goed worden ingebed door een scheiding te maken tussen de functionarissen die de scenario's opstellen en invoeren. Bijvoorbeeld door een studieclub of een aparte scenarioafdeling en de functionarissen die de scenario's toepassen. Binnen de organisatie dient een mechanisme te bestaan dat de scenario's verder doorvoert.

Aansluiten bij de processchool en het rationele model:

Scenariodenken kan binnen Defensie succesvol plaatsvinden indien het aansluit bij de processchool en bij het rationele besluitvormings- en beleidsproces binnen Defensie.

Uit het empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat het scenarioproces vaak als een rationeel proces wordt uitgevoerd. Het is een creatief proces maar ook een gefaseerd proces waarbij rationeel wordt gehandeld.

### **Aanbevelingen**

1. Voor het Ministerie van Defensie is het belangrijk dat zij haar instrumentarium ten aanzien van de beleidsevaluatie ex ante uitbreidt met het instrument scenariodenken.
2. Zorg ervoor dat *de top* van de defensie-organisatie zich voorafgaand aan het scenarioproces *committeert* aan de output van het scenarioproces en erop toeziet dat op basis van de scenario's verschillende beleidsopties worden opgesteld.
3. Draag zorg voor het verkrijgen van voldoende impliciete en expliciete steun en vertrouwen van (toekomstige) gebruikers ervan en van leden uit de ambtelijke top.
4. Zorg ervoor dat de top van de organisatie voorafgaand aan het scenarioproces géén beperkende randvoorwaarden in het creatieve proces c.q. het denken oplegt.
5. Zorg ervoor dat het scenarioproces *topdown* wordt *opgelegd* zoals bij Shell.
6. Zorg ervoor dat het scenarioproces wordt gekoppeld aan het strategie- en beleidsproces van Defensie.
7. Gebruik de scenario's niet ten behoeve van de beleidsevaluatie ex post.
8. Streef geen perfectie na in het eerste scenarioproces.
9. Gebruik het assenkruis om te komen tot de scenario's.
10. Draag zorg dat de scenario's worden gebruikt ten behoeve van het ontwikkelen van de beleidsopties (de beleidsevaluatie ex ante).
11. Laat het scenarioproces, vanaf het opleiden van de procesbegeleiders tot het opstellen van de scenario's, niet langer duren dan één jaar.
12. Stel nieuwe scenario's op of vervang de 'oude' scenario's indien uit de signalen van de maatschappij blijkt dat de scenario's (dreigen) niet meer te voldoen.
13. Begin praktisch met het scenarioproces en maak scenario's waarmee de strategie- en beleidsmakers binnen Defensie echt uit de voeten kunnen.
14. Zorg voor een koppeling tussen het risicomanagement (de risicoanalyse) en het scenariodenken.
15. Draag zorg voor een organisatorische scheiding tussen de groep c.q. afdeling die de scenario's opstelt en de groep c.q. afdeling die de beleidsopties genereert en het beleid implementeert.
16. Gebruik het overkoepelend model voor scenariodenken (figuur 10) als leidraad bij het inrichten, implementeren, uitvoeren en evalueren van het scenarioproces.
17. Gebruik het vier stappen model van Shell om de eerste stap van Peter Schwartz (identificeer de vraagstelling of het te nemen besluit) goed uit te werken.
18. Bepaal afhankelijk van de vraagstelling welke reikwijdte de scenario's dienen te hebben.
19. Zorg bij het formuleren van de strategische vraag voor een goede afbakening van de relevante omgeving.
20. Zorg ervoor dat het scenarioteam invulling geeft aan de zeven randvoorwaarden voor bestuurlijke inbedding.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

### Beleidsvaluatie

De afgelopen jaren heeft beleidsvaluatie bij het Rijk steeds meer aandacht gekregen. In 1991 formuleerde de regering het standpunt<sup>1</sup> dat beleidsvaluatie een onderdeel is van beleidsprocessen. Dit betekent dat elk beleid in beginsel periodiek onderwerp moet zijn van evaluatieonderzoek. Daartoe werd artikel 17 van de Comptabiliteitswet uitgebreid<sup>2</sup> met de verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke ministers voor evaluatieonderzoek. Periodieke evaluatieactiviteiten zijn nodig om te kunnen bepalen of het beleid werkt.

Er zijn twee typen beleidsvaluaties te onderscheiden, te weten: ex ante en ex post beleidsvaluaties. Ex ante beleidsvaluaties kunnen een belangrijke rol vervullen bij de beleidsvoorbereiding. Onder ex ante evaluatieonderzoek verstaat de Rekenkamer (2000:18): *“toekomstgericht onderzoek waarbij de verwachte effecten en neveneffecten van mogelijk in uitvoering te nemen beleid (beleidsvoornemens) in kaart worden gebracht. Dit beleidsvoornemen wordt afgezet tegen alternatieven, waartoe in ieder geval het alternatief van de voortzetting van de huidige situatie (nulalternatief) wordt gerekend.”* Op deze wijze kan nieuw beleid worden onderbouwd en kan op systematische en transparante wijze een keuze voor beleidsalternatieven worden gemaakt. In het onderzoek *Evaluaties vooraf van Rijksbeleid* (1998) concludeerde de Rekenkamer dat er door de departementen (inclusief Defensie) nog te weinig gebruik wordt gemaakt van ex ante evaluatieonderzoek. Deze situatie dient te verbeteren.

Evaluatieonderzoek ex post is in de handreiking *Evaluatieonderzoek ex post* van het Ministerie van Financiën d.d. 22 oktober 2003 gedefinieerd als: *“systematisch onderzoek naar de effecten van bestaand beleid, de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/ of de kosten en kwaliteit van geleverde producten en diensten.”* Ex post evaluatieonderzoek is een belangrijk instrument voor ministeries om inzicht te kunnen verkrijgen in de wijze van de uitvoering van beleid en in de neveneffecten ervan. Via feedback levert het ook weer input voor nieuw beleid.

### Scenariodenken

Ten behoeve van de beleidsvaluatie ex ante ligt binnen Defensie de nadruk op het gebruik van monetaire modellen voor de berekening van de verwachte effecten (kosten en baten) van nieuw beleid. In deze scriptie ligt de nadruk op de introductie van een niet-monetair instrument ten behoeve van de ex ante beleidsvaluatie op bestuurlijk niveau binnen Defensie. Dit instrument betreft het scenariodenken. Het scenariodenken heeft potentie als instrument voor beleidsvaluatie ex ante en beleidsontwikkeling.

<sup>1</sup> Tweede Kamer 1991- 1992, 22 032, nr.27.

<sup>2</sup> Rekenkameronderzoek *Beleidsvaluatie bij de Rijksdienst*, Tweede Kamer 1990- 1991, 22 032, nrs. 1-2.

De *kracht* van het instrument ligt vooral in het ontdekken van (impliciete) onzekere factoren en het omzetten ervan in expliciete vooronderstellingen. Hierdoor kunnen beleidsopties en/of handhavingstrategieën worden ontwikkeld.

*“Scenario’s zijn verhalen over de toekomst. Tevens zijn het interpretaties van het heden, zij zijn immers gebaseerd op wat managers vandaag de dag als belangrijke drijvende krachten zien. Scenario’s voorspellen de toekomst niet. Zij zijn bedoeld om de complexe realiteit behapbaar te maken zonder deze te veel te vereenvoudigen. Tevens maken zij het mogelijk om op een structurele manier over onzekerheden na te denken en aan de hand daarvan een strategische conversatie te voeren” (De Ruijter, Scenario’s, 3 juni 2004).*

Het scenariodenken is allereerst bedoeld als leerproces: welke externe factoren kunnen het beleid van Defensie sterk beïnvloeden en welke mogelijkheden staan Defensie ter beschikking? Scenariodenken levert geen pasklare keuzen op. Het draagt wel bij aan het vermogen van de beleidsmakers binnen Defensie om beter te kiezen. Scenariodenken kan helpen gevoeliger te worden voor keuzemogelijkheden en helpen een breder scala van opties voor beleid te ontwikkelen. Tevens is een tweetal extra mogelijkheden onderkend als uitkomst van dit onderzoek, te weten:

1. door middel van scenariodenken kan een brug worden geslagen tussen het risicomanagement en beleidsontwikkeling;
2. scenariodenken kan leiden tot een normenkader voor de ex post beleidsevaluatie.

### **Organisatorische context**

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze scriptie wordt uitgevoerd vanuit de Directie Beleidsevaluatie (DBE) die valt onder het Directoraat Generaal Financiën en Control (DGFC) van de bestuursstaf van Defensie. De primaire producten van de Directie Beleidsevaluatie zijn:

1. beleidsevaluatie (BE);
2. organisatie-evaluatie (OE) en;
3. onderzoeken interne beheersing (OIB).

Ad 1. Beleidsevaluatie is gericht op het toezicht en op de ondersteuning bij ex ante beleidsevaluatie en het (doen) uitvoeren van ex post beleidsevaluaties.

Ad 2. Organisatie-evaluaties toetsen periodiek de kwaliteit van de control van organisaties, van de systemen van reguliere prestatiegegevens en jaarlijks van de managementcontrol systemen van de defensieonderdelen.

Ad 3. De onderzoeken naar interne beheersing omvatten naast de defensiebrede risico-analyse en de inrichting van de Toprapportages ook de beleidsmatige aansturing van de onderzoeksfunctie bij de defensieonderdelen door het standaardiseren van beoordelingen en werkzaamheden.



De doelstelling van de Directie Beleidsevaluatie is drieledig:

1. het zekerstellen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het defensiebeleid door de advisering van de politieke leiding en ambtelijke leiding bij vraagstukken van beleidsalternatieven en doelbereiking;
2. het verbeteren, borgen en toezien op de kwaliteit van het beleidsklimaat: de beleidsvorming, beleidsmonitoring en beleidsevaluatie; en
3. het borgen van de kwaliteit van het managementcontrol systeem op de diverse organisatieniveaus en het uitvoeren van een defensiebrede risico-analyse.

De Directie Beleidsevaluatie ondersteunt de beleidsmakers en ziet toe op de kwaliteit van de formulering van het beleid en de wijze waarop de besluitvorming wordt voorbereid. Toezicht op de uitvoering van ex ante beleidsevaluaties door beleidsverantwoordelijken maakt hier deel van uit. Tevens ziet het taakveld beleidsevaluatie toe op de risicoafweging bij de keuze om beleidsinformatie te betrekken uit systemen van reguliere prestatiegegevens. Daarnaast heeft zij een rol bij het concretiseren van beleid in Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden (SMART) doelstellingen.

### **Opdracht**

De leiding van de Directie Beleidsevaluatie heeft aangegeven dat het instrument scenariodenken op bestuurlijk niveau binnen Defensie een impuls verdient. In het kader van één van de doelstellingen van de Directie Beleidsevaluatie om beleid te evalueren, dienen effectieve instrumenten te worden ingezet om dit te realiseren. Een instrument dat naar verwachting bijdraagt aan de evaluatie van beleid is het scenariodenken. Om beleid passend te formuleren is de intentie dat de beleidsmakers ex ante verschillende scenario's opstellen om vooraf in te schatten wat de effecten zullen zijn van het beleid in die scenario's. Ex post kan op basis van deze scenario's worden beoordeeld of de juiste afwegingen zijn gemaakt waarbij het gedachtegoed Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) kan worden ingezet.

Uit Algemene Rekenkameronderzoeken (1998 en 2002) blijkt dat er binnen de onderzochte departementen (inclusief Defensie) nog te weinig gebruik wordt gemaakt van evaluatieonderzoek ex ante. De evaluatie ex ante is een instrument dat als doel heeft om:

1. inzicht te krijgen in de effecten van beleidsvoornemens, te leveren prestaties en in te zetten middelen;
2. strategische keuzes mogelijk te maken bij de beleidsvoorbereiding; en
3. op basis van heldere doelstellingen achteraf systematisch verantwoording over gevoerd beleid af te leggen.

Er zijn binnen Defensie drie evaluatiemethoden beschikbaar voor het uitvoeren van integraal evaluatieonderzoek ex ante: de kosten-batenanalyse (KBA), de kosteneffectiviteitanalyse (KEA) en de multi-criteria analyse (MCA). De drie methoden verschillen onder andere door de mate waarin effecten worden uitgedrukt in geld.

Tabel 1: analytische methoden voor het uitvoeren van integraal evaluatieonderzoek ex ante

| <b>Methode</b> | <b>Vertaling effecten in geld</b>                     | <b>Standaardisatie</b>    |
|----------------|---|---------------------------|
| KBA            | Doel = alle effecten                                  | Monetaire kosten en baten |
| KEA            | Alleen de kosten                                      | Kosten                    |
| MCA            | Merendeel van de effecten niet in geld uit te drukken | Wegingsfactoren           |

De kosten-batenanalyse is een rendementsanalyse, waarbij de voor- en nadelen van een beleidsvoornemen, zoveel mogelijk uitgedrukt in geld, tegen elkaar worden afgewogen. Op basis van verkregen rendement is het mogelijk op een methodologisch verantwoorde wijze de maatschappelijke wenselijkheid vast te stellen en verschillende varianten te rangschikken.

De kosteneffectiviteitanalyse is een methode waarbij wordt onderzocht met welk beleidsalternatief één bepaalde doelstelling (in termen van beoogd effect) zo goedkoop mogelijk kan worden gerealiseerd. De kosteneffectiviteitanalyse wordt ook toegepast om te onderzoeken welk beleidsalternatief een gegeven hoeveelheid middelen 'omzet' in de meest beoogde effecten. Doel is ook hier het rangschikken van alternatieven op basis van de kosten bij een gegeven doelstelling. Het Defensie Materieel Proces (DMP) is een voorbeeld van zo'n kosteneffectiviteitanalyse. De Minister van Defensie heeft toegezegd meer aandacht te gaan besteden aan de kosten baten analyse, zodat de (maatschappelijke) baten van het defensiebeleid beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

De multi-criteria analyse is een methode waarbij een serie beleidsalternatieven systematisch wordt gewogen op, aan de hand van meerdere beoordelingscriteria bepaalde, verwachte effecten. Deze methode wordt gehanteerd als het merendeel van de effecten niet in geld is uit te drukken. Ook wordt met de multi-criteria analyse beoogd verschillende alternatieven te rangschikken door gewichten toe te kennen aan de beoordelingscriteria. De multi-criteria analyse is de meest onderwezen methode op stafscholen binnen Defensie. Echter, in de praktijk wordt deze methode nauwelijks toegepast.

Bovenstaande drie modellen geven een rangschikking van de beleidsalternatieven of bieden inzicht in de monetaire effecten van beleid. Zij bieden geen inzicht in onzekerheden over belangrijke omgevingsfactoren die van invloed zijn op de uitkomsten van het beleid. Scenariodenken en het opstellen van scenario's heeft de bedoeling die onzekere omgevingsfactoren inzichtelijk te maken, die voor het succes van het beleid doorslaggevend zijn. Scenario's dragen tevens bij aan het opsporen van lacunes ten aanzien van de beschikbaarheid van middelen en capaciteiten.

## **1.2 Probleemstelling**

Verschuren (1996:33) geeft aan dat de doelstelling en vraagstelling tezamen de probleemstelling van een onderzoek vormen. Hieronder worden het doel van het onderzoek en de deelvragen weergegeven.

### **Doel van het onderzoek**

Defensie heeft als doel dat de kwaliteit van de beleidsevaluaties door de politieke leiding als goed wordt ervaren. Randvoorwaarde voor de kwaliteit van de evaluaties is dat deze voldoen aan de eisen van het Ministerie van Financiën en van de Algemene Rekenkamer. In deze scriptie concentreer ik mij op het instrument scenariodenken. Het doel van het onderzoek is te beoordelen op welke wijze het instrument scenariodenken op bestuurlijk niveau binnen Defensie een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de totstandkoming en de evaluatie van het beleid.

### **Centrale vraag en deelvragen**

In dit onderzoek stel ik de volgende vraag centraal:

**‘Op welke wijze kan het instrument scenariodenken een toegevoegde waarde leveren, naast de reeds bestaande ex ante analysemethoden, ten behoeve van het formuleren en evalueren van beleid binnen Defensie?’**

Deze centrale vraag beantwoord ik met behulp van vijf deelvragen. De vijf deelvragen worden hieronder vetgedrukt en cursief weergegeven. Allereerst wil ik onderzoeken welke toegevoegde waarde scenariodenken kan leveren, ten opzichte van de reeds bestaande ex ante analysemethoden voor het formuleren van beleid.

#### ***1. Welke toegevoegde waarde levert het scenariodenken ten behoeve van het formuleren van beleid?***

Hier ga ik op zoek naar de relatie tussen scenario's en de totstandkoming van beleid. Mogelijk levert scenariodenken een toegevoegde waarde voor de totstandkoming van het beleid. Deze deelvraag wil ik beantwoorden via literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek. Tevens wil ik weten welke toegevoegde waarde scenariodenken kan leveren, ten opzichte van de reeds bestaande ex ante analysemethoden, ten behoeve van het evalueren van beleid.

#### ***2. Welke toegevoegde waarde levert het scenariodenken ten behoeve van het evalueren van beleid?***

De tweede deelvraag beantwoord ik tevens via de het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek.

Bij deze deelvraag maak ik onderscheid tussen de beleidsevaluatie ex ante en de beleidsevaluatie ex post. Voor beide typen evaluaties onderzoek ik de mogelijke toegevoegde waarde.

Daarna wil ik onderzoeken welke methoden van scenariodenken beschikbaar zijn volgens de literatuur. Hier ga ik op zoek naar achtergronden en specifieke methoden van scenariodenken.

### **3. Welke methoden van scenariodenken uit de literatuur zijn beschikbaar?**

Vervolgens wil ik onderzoeken welke van de beschikbare methoden de voorkeur verdient voor gebruik binnen de defensieorganisatie. Het antwoord hierop komt tot stand op basis van het empirisch onderzoek.

### **4. Welke specifieke methode past het beste bij Defensie? (ontwikkelen handleiding)**

Tot slot wil ik onderzoeken hoe de specifieke methode van scenariodenken die het best past bij de defensieorganisatie, kan worden ingebed op bestuurlijk niveau. Hiermee bedoel ik dat de randvoorwaarden in kaart moeten worden gebracht om op bestuurlijk niveau binnen Defensie gemakkelijk en van 'nature' te kunnen werken met het instrument scenariodenken. Op basis van het literatuuronderzoek stel ik een overkoepelend model voor scenariodenken op dat dient als handleiding voor scenariodenken voor het Ministerie van Defensie.

### **5. Hoe kan het scenariodenken op bestuurlijk niveau worden ingebed binnen Defensie?**

De laatste deelvraag beantwoord ik door middel van het literatuur- en empirisch onderzoek. Op basis van de confrontatie van het theoretisch antwoord met het empirisch antwoord kunnen de bestuurlijke randvoorwaarden voor scenariodenken binnen Defensie worden vastgesteld en worden bepaald in welke mate deze reeds aanwezig zijn. Op basis van de beantwoording van de deelvragen kunnen uiteindelijk aanbevelingen worden gedaan aan de Directeur Generaal van Financiën en Control (DGFC) van Defensie.

## **1.3 Relevantie**

### **Maatschappelijke relevantie**

De maatschappelijke relevantie ligt in het feit dat deze scriptie een bijdrage levert aan het verbeteren van de kwaliteit van het formuleren en evalueren van het beleid binnen Defensie en aan de uitvoerbaarheid van het beleid en de effecten daarvan.

Tijdens de vorming en evaluatie van beleid is aandacht voor de haalbaarheid ervan belangrijk. Een geringe haalbaarheid of een uitvoerbaarheid tegen te hoge kosten ondermijnt de legitimiteit en de acceptatie van het defensiebeleid.

### **Wetenschappelijke relevantie**

De wetenschappelijke relevantie van deze scriptie ligt in het combineren van een deel van de beschikbare literatuur ten aanzien van scenariodenken. Tevens koppel ik de literatuur ten aanzien van scenariodenken aan de literatuur ten aanzien van ex ante en ex post beleidsevaluatie. Hiermee lever ik een bijdrage aan de introductie van een ´nieuw´ overkoepelend model voor scenariodenken op bestuurlijk niveau binnen Defensie ten behoeve van het formuleren en evalueren van beleid.

### **Persoonlijke relevantie**

Als stafmedewerker en beleidsmedewerker ben ik de afgelopen jaren in mijn functioneren veelvuldig in aanraking geweest met hedendaagse filosofieën van sturing, bedrijfsvoering en het beoordelen en evalueren van beleid. Door achtergronden, theoretische noties en de praktijk te onderzoeken, vergroot ik niet alleen mijn kennis over de aansluiting tussen strategie, beleidsevaluaties en scenariodenken, maar heb ik ook de kans mijn inzicht te vergroten.

### **1.4 Opzet en methodologische verantwoording**

Het onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek. Hierbij heb ik de volgende aanpak gehanteerd. In het tweede hoofdstuk geef ik (in de gegeven volgorde) een theoretisch antwoord op de deelvragen. Dit theoretisch antwoord komt tot stand op basis van de bestudering van de theorie over scenariodenken. Verschuren en Doorewaard (2003) geven hierbij aan dat de onderzoeker voortdurend dient open te staan voor de indrukken die de bestudering van de onderzoeksgegevens en het bestuderen van de literatuur met zich meebrengen. Deze open houding, ook wel “*theoretical sensitivity*” genoemd, “*refers to the attribute of having insight, the ability to give meaning to data, the capacity to understand, and capability to separate the pertinent from that which isn’t*” (Strauss and Corbin in: Verschuren en Doorewaard, 2003:177). Gedurende het onderzoek tracht ik mij bewust te zijn van deze gewenste houding. Met behulp van het literatuuronderzoek wil ik een zo volledig mogelijk beeld krijgen van scenariodenken.

De output van het theoretisch kader bestaat uit een resumé van de belangrijkste conclusies van de deelvragen. Op basis van dit resumé worden de voorwaarden geformuleerd voor het inbedden van scenariodenken op bestuurlijk niveau. Deze voorwaarden dienen als basis voor het empirisch onderzoek. Uit het vooronderzoek is naar voren gekomen dat er geen eenduidig model bestaat ten aanzien van scenariodenken.

Tot slot voeg ik de belangrijke elementen dan ook samen in een nieuw overkoepelend model voor scenariodenken. Vervolgens wordt in het derde hoofdstuk (in de gegeven volgorde) een antwoord ´uit de praktijk´ geformuleerd op de vierde en vijfde deelvraag. Hiermee ga ik meer de diepte in met het onderzoek. Ten behoeve van het empirische antwoord op de probleemstelling en de deelvragen zijn beleidsmedewerkers van Defensie en andere overheidsorganisaties geïnterviewd.

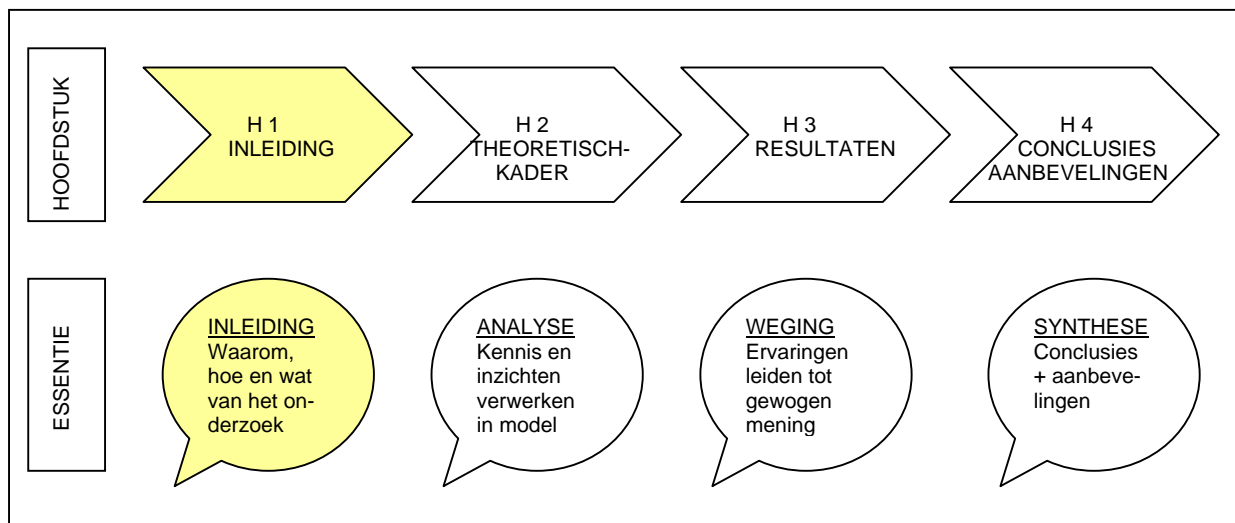
Naast medewerkers van overheidsorganisaties zijn medewerkers uit het bedrijfsleven geïnterviewd om vast te kunnen stellen of er verschillen bestaan in de benadering van de overheid en het bedrijfsleven. De interviewverslagen zijn voor beoordeling voorgelegd aan de respondenten. Uiteindelijk zijn alle antwoorden van de respondenten per vraag gegroepeerd en opgenomen in een analysedocument. Dit analysedocument is niet opgenomen als bijlage in de scriptie maar is wel opvraagbaar bij de steller van de scriptie. Bij dit onderzoek is sprake van een combinatie van inhoudsanalyse van documenten, bestudering van de literatuur en semi-gestructureerde interviews met verschillende respondenten in een kwalitatief onderzoeksontwerp.

De vragenlijsten voor het onderzoek zijn semi-gestructureerd zodat tijdens het interview ruimte is voor verdiepende vragen. Daarnaast zijn open vragen gehanteerd om zo breed mogelijk informatie van de respondenten te verkrijgen. De vragen hebben een controle functie en een aanvullende functie. De controle vindt plaats op hetgeen ik heb geconstateerd in het literatuuronderzoek. De aanvullende functie betreft het achterhalen van vertrouwelijke informatie en afwijkende meningen van respondenten. Afwijkende meningen zijn aan de respondenten voorgelegd. Indien de afwijkende mening werd bevestigd door de meerderheid van de respondenten is deze mening opgenomen in de scriptie.

In het vierde hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek gepresenteerd. Deze conclusies en aanbevelingen komen tot stand door de antwoorden op de deelvragen uit hoofdstuk twee (het theoretisch kader) te confronteren met de antwoorden op de deelvragen uit hoofdstuk drie (de empirie).

### **Opbouw van de scriptie**

Na dit inleidende hoofdstuk (zie de markering in figuur 1: het overzichtsmodel), waarin de aanleiding, het doel, de opdracht, de vraagstelling, relevantie en aanpak van dit onderzoek is ingeleid, is de scriptie als volgt opgebouwd.

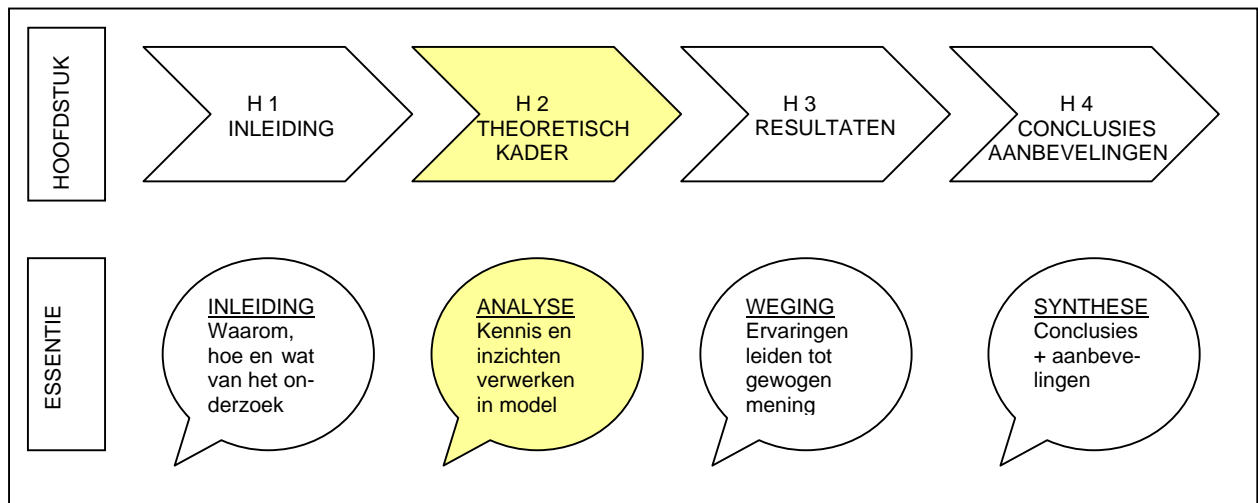


Figuur 1: overzicht opbouw scriptie

In hoofdstuk twee komt de theoretische onderbouwing van de scriptie aan bod. Hierin worden theoretisch noties rond de concepten beleid, scenariodenken en leren behandeld. Hoofdstuk drie geeft de empirische resultaten van dit onderzoek weer. In hoofdstuk vier worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Tot slot volgen de bijlagen.

## 2 THEORETISCH KADER

In het tweede hoofdstuk beschrijf ik het theoretische kader van de scriptie. Het doel van het theoretisch kader is tweeledig. Eerst wordt de theorie uiteengezet ten aanzien van strategie, beleid, scenario(denken) en leren. Daarna wordt vanuit de theorie een antwoord geformuleerd op de deelvragen van de probleemstelling van de scriptie.



Figuur 2: overzicht opbouw scriptie

De opbouw van het tweede hoofdstuk is als volgt: de eerste paragraaf gaat in op de betekenis van strategie, beleid en het beleidsproces. De tweede paragraaf gaat in op de betekenis van scenariodenken voor organisaties. In de derde paragraaf wordt de toegevoegde waarde uiteengezet van scenariodenken voor het formuleren van beleid en de relatie met leren. In de vierde paragraaf wordt ingegaan op de toegevoegde waarde van scenariodenken in het kader van het evalueren van beleid. De vijfde paragraaf gaat in op de beschikbare methoden van scenariodenken uit de literatuur. Vervolgens behandelt de zesde paragraaf de uitgangspunten die helder dienen te zijn om scenariodenken in te kunnen bedden op bestuurlijk niveau. Tot slot volgt in de zevende paragraaf een resumé van de theorie. Hier presenteer ik op basis van de verschillende theorieën een overkoepelend model van scenariodenken.

### **2.1 Strategie, beleid en het beleidsproces**

In deze paragraaf volgt een uiteenzetting van de betekenis van strategie, beleid en het beleidsproces. In het overkoepelende kader van strategie, beleid en het beleidsproces vindt het scenariodenken plaats. Vanuit de strategie, het beleid en het beleidsproces wordt geredeneerd naar scenariodenken. Net zoals in een trechter werk ik de materie uit van breed naar smal.



## Beleid en strategie

Omtrent het begrip 'beleid' bestaan diverse definities. Van de Graaf en Hoppe geven een aantal wetenschappelijke definities van beleid weer (*Van de Graaf & Hoppe, 1992:43*).

- Dye: *"Beleid is al datgene dat overheden verkiezen te doen of niet te doen"*.
- Etzioni: *"Beleid is een vorm van gegeneraliseerde besluitvorming, waarin hele verzamelingen van beslissingen tegelijkertijd beschouwd worden en de context van beslissingen wordt beschouwd"*.
- Dunn: *"Beleid: een lange serie van min of meer verbonden keuzen, waaronder besluiten om niet te handelen, gemaakt door overheidsinstanties of -functionarissen"*.

Er zijn definities die de nadruk leggen op het proces van het bedenken en uitvoeren van een reeks van handelingen en op beleid als een plan.

- Kleijn: *"Beleid is bewust en systematisch handelen, met gebruikmaking van de daartoe geëigende middelen, met een duidelijk omljnd politiek doel voor ogen, waar stap voor stap op wordt 'afgewerkt'"*.
- Kuypers: *"Beleid is een systeem van gekozen elementen waarvan elke zich tot een of meer anderen verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel"*.
- Hoogerwerf: *"Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde"*.

Ik sluit mij aan bij van de Graaf en Hoppe die vinden dat de kern van de rechtvaardiging van beleid ligt in de belofte die het beleid inhoudt om bepaalde doelen te verwezenlijken en daarmee aan de wensen en belangen van burgers tegemoet te komen. Dat wil zeggen bij te dragen aan het oplossen van problemen (*Van de Graaf & Hoppe, 1992:46*).

Bij het begrip 'beleid' gaat het met name om de vragen: Wat wil de organisatie bereiken en waarom? Beleid valt echter niet los te zien van het begrip 'strategie'. In de literatuur worden diverse kenmerken van strategie gegeven. Echter, een eenduidige en algemeen geaccepteerde definitie ontbreekt.

Johnson & Scholes (2002:4) noemen de volgende vier hoofdkenmerken van strategie.

- **Lange termijn focus.** Strategy is likely to be concerned with the long term direction;
- **Bereiken van een voorsprong.** Strategic decisions are normally about trying to achieve some advantage for the organisation over competition;
- **Centraal staan van de kernactiviteiten.** Strategic decisions are likely to be concerned with the scope of an organisation's activities;
- **Afstemmen van middelen en activiteiten op de omgeving.** Strategy can be seen as matching the resources and activities of an organisation to the environment in which it operates.

In deze scriptie ga ik uit van een hiërarchisch onderscheid tussen de begrippen strategie en beleid. De strategie bepaalt de lange termijn richting van de organisatie en is gericht op het bereiken van een voorsprong. Met behulp van het beleidsproces wordt invulling gegeven aan hetgeen bepaald is in het strategieproces. De begrippen strategie en beleid hebben daadwerkelijk betekenis als ze naadloos in elkaar passen. Het formuleren van strategie en beleid is een belangrijk besluitvormingsproces binnen iedere organisatie.

Aan de keuze voor bepaald beleid ligt een besluitvormingsproces ten grondslag. In de praktijk is veelal sprake van niet perfect rationele besluitvorming. Rationele besluitvormingsprocessen vereisen een bijna oneindige capaciteit voor het verzamelen en verwerken van informatie (*De Baas, 1995:62*). Dergelijke informatieverwerking is in de praktijk onhaalbaar. In het openbaar bestuur is de besluitvorming vaak niet op één punt geconcentreerd. Het besluitvormingsproces wordt dan bepaald door de wisselwerking van verschillende stromen van problemen en oplossingen die niet centraal worden geleid. Niemand heeft de kennis of macht om het besluitvormingsproces volledig te beheersen. Het vaststellen van beleid is dan eerder het gevolg van een samenloop van omstandigheden dan van een bewuste doelgerichte afweging. In realistische beslissingsituaties is er volgens Simon altijd sprake van een begrensde rationaliteit (bounded rationality) (*De Baas, 1995:205*). Binnen de begrensde rationaliteit kan het zoekproces naar relevante informatie niet oneindig doorgaan. De begrensde rationaliteit houdt in dat een beslisser zijn informatieverzameling zal staken zodra hij een alternatief gevonden heeft dat in redelijke mate voldoet aan zijn eisen. Oneindig verder zoeken of er misschien een alternatief is dat meer nut oplevert, is in de praktijk niet mogelijk.

Van de Graaf en Hoppe geven daarnaast aan dat het handelen van de beleidsvoerder plaatsvindt in hoge mate van onzekerheid. Voor een misschien wel groot deel is de kennis van de beleidsvoerder aanzienlijk minder gestructureerd en aanzienlijk meer op intuïtie gebaseerd dan dat van wetenschappelijke kennis verwacht mag worden (*Van de Graaf en Hoppe, 1988:58*). Voor het geheel van argumentaties en kennis(elementen) achter die argumentaties, gebruiken van de Graaf en Hoppe het begrip beleidstheorie. De beleidstheorie geeft weer waarom, naar het oordeel van de beleidsactor, op een bepaald beleidsterrein op een bepaalde manier gehandeld moet worden. De beleidstheorie is in die zin dan ook de weergave van de rationaliteit die voor de beleidsactor achter het beleid ligt. Bij het reconstrueren van de beleidstheorie van een bepaalde beleidsvoerder gaat het om twee vragen:

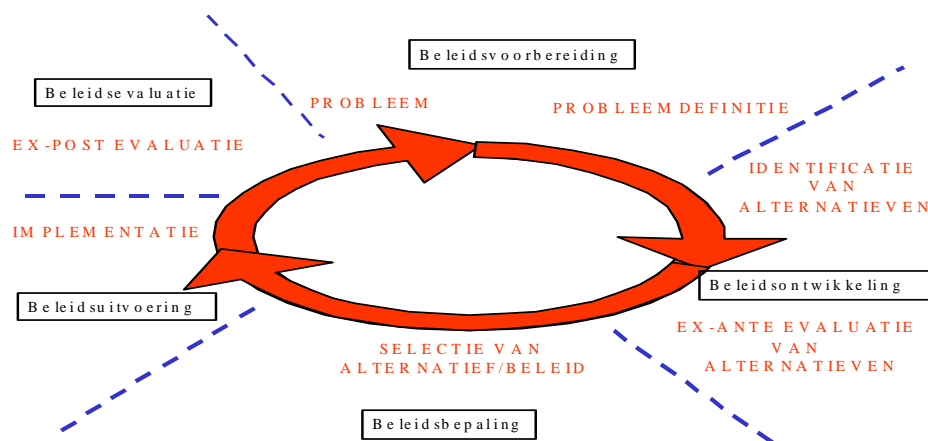
1. Waarop baseert de beleidsactor zijn opvatting dat dit beleid zal leiden tot de door hem gewenste situatie?
2. Op grond van welke opvattingen koos de beleidsactor voor de probleemstelling die aan dit beleid ten grondslag ligt en vervolgens voor dit beleid?

De methode van scenariodenken ondersteunt de beleidsmakers bij het formuleren van beleid. Tevens kan scenariodenken een bijdrage leveren aan zowel de definitie van het probleem als het formuleren van de doelen, alternatieven en effecten. Dit zijn de ingrediënten van een beleidstheorie.

### Het beleidsproces

In het kader van deze scriptie wordt aangesloten bij een model van het beleidsproces zoals dat binnen het Ministerie van Defensie wordt gehanteerd (*Vademecum Beleidsevaluatie van het Ministerie van Defensie, 1993:1*). Het beleidsproces bij het Ministerie van Defensie bestaat uit zes fasen.

1. Beleidsvoorbereiding.
2. Beleidsontwikkeling.
3. Beleidsbepaling.
4. Beleidsuitvoering.
5. Beleidsevaluatie.
6. Terugkoppeling.



Figuur 3: de fasen van het beleidsproces

#### Ad 1. Beleidsvoorbereiding

In de fase van de beleidsvoorbereiding constateert het verantwoordelijke beleidsonderdeel bepaalde externe - of interne ontwikkelingen. Aan de hand daarvan wordt het probleem zoveel mogelijk afgebakend en geconcretiseerd. Belangrijk is dat zowel de opdrachtgever als de beleidsmaker het eens zijn over de probleemdefinitie en de daaruit voortvloeiende beleidsdoelstelling in termen van te bereiken (maatschappelijke) effecten. Aan de hand hiervan zal het gevoerde beleid later worden beoordeeld. De fase van beleidsvoorbereiding geeft richting aan de overige vervolgvactiteiten in het beleidsproces. Verschillende referentiekaders kunnen leiden tot verschillende percepties van een probleem. Om de juiste richting te kunnen geven aan de vervolgvactiteiten is het noodzakelijk dat iedereen hetzelfde probleem onderkent en de daaruit voortvloeiende beleidsdoelstellingen.

Het probleem en/ of de doelstellingen zijn dynamische variabelen die in de loop der tijd door voortschrijdend inzicht kunnen wijzigen. Om zeker te stellen dat iedereen hetzelfde voor ogen heeft is het gewenst om een plan van aanpak op te stellen met daarin opgenomen onder andere het probleem, de beleidsdoelstellingen en de relevante spelers.

## **Ad 2. Beleidsontwikkeling**

In de fase van beleidsontwikkeling wordt omtrent het vastgestelde probleem informatie verzameld en geanalyseerd. Vervolgens worden criteria geïdentificeerd waaraan de alternatieven moeten voldoen en worden de alternatieven geformuleerd. Het is daarbij belangrijk dat de criteria specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) worden geformuleerd. Door structuur aan te brengen in de formulering van alternatieven wordt onder andere voorkomen dat er een zekere mate van 'ruis' ontstaat ten aanzien van bepaalde alternatieven. Ook hier kunnen de criteria en de alternatieven in de loop der tijd onderhevig zijn aan veranderingen. Tot slot worden de alternatieven aan de hand van deze criteria geëvalueerd. Het in kaart brengen van de effecten van het voorgenomen beleid en de effecten van mogelijke alternatieven wordt ex ante beleidsevaluatie genoemd.

## **Ad 3. Beleidsbepaling**

In deze fase vindt de bepaling van het beleid plaats. Op basis van het concept beleid en de uitkomsten van de ex ante beleidsevaluatie nemen de beleidsbepalers een beslissing over de inhoud van beleid dat leidt tot plannen en regelgeving. Beleidsbepaling is meestal geen puur rationeel proces waarbij één persoon goed doordacht afweegt wat er moet gebeuren. Het beleid dat tot stand komt is het resultaat van 'duwen en trekken' en 'geven en nemen' waarbij vaak wisselende partijen (zoals belanghebbenden, bestuurders en adviseurs) het initiatief trachten te nemen. Het advies dat voortvloeit uit een ex ante beleidsevaluatie wordt meestal geïsoleerd ontwikkeld. De beleidsbepaler maakt een keuze binnen de totale beleidscontext. Daarbij kunnen andere afwegingen doorslaggevend zijn bij een afwijkende keuze. De beleidsbepaler dient tevens aan te geven wanneer het betreffende beleid wordt geëvalueerd.

## **Ad 4. Beleidsuitvoering**

In deze fase wordt het geaccordeerde beleid geïmplementeerd. De beleidsvoornemens (het toepassen van de gekozen middelen) en beleidsbeslissingen worden omgezet in daadwerkelijk handelen. Dit resulteert in beleidsprestaties en (on)beoogde (neven)effecten. De uitvoering van het beleid is minstens zo ingewikkeld als de beleidsvoorbereiding. Veel beleid is pas doeltreffend wanneer het door een aantal organisaties in onderlinge samenwerking wordt uitgevoerd. Bij misverstanden of diepgaande meningsverschillen tussen beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende instanties komt een succesvolle uitvoering van beleid in gevaar. Dat is ook het geval wanneer de vereiste middelen ontbreken om de woorden in daden om te zetten.

Daarnaast kan de uitvoering op problemen stuiten wanneer het beleid bij betrokkenen op onvoldoende steun kan rekenen, van degenen op wie het beleid is gericht. Tijdens de uitvoeringsfase is het van belang dat de voortgang regelmatig wordt gecontroleerd. Onvoorziene omstandigheden kunnen ertoe leiden dat de originele uitgangspunten niet meer valide zijn waardoor de betreffende oplossing onder druk komt te staan. Het kan zelfs voorkomen dat terug moet worden gegaan naar de beleidsbepaler om het beleid te herzien.

#### **Ad 5. Beleidsevaluatie**

In het Handboek auditing Defensie (2004) wordt beleidsevaluatie omschreven als:

*“Het beoordelen van de inhoud, uitvoering, prestaties of effecten van gevoerd of te voeren beleid aan de hand van vooraf bepaalde criteria.”*

Beleidsevaluatie onderzoeken dienen op onafhankelijke wijze vast te stellen of bepaalde beleidsdoelen daadwerkelijk worden bereikt, en als dat het geval is, of dit het gevolg is van het beleid, dan wel gebeurd is ondanks het beleid. De uitkomsten van beleidsevaluaties stellen de beleidsmaker in staat om zijn beleid bij te sturen. Op basis van feedback door de beleidsevaluator leert de defensieorganisatie. Indien ‘fouten’ alleen worden aangepast, is er sprake van single-loop learning. Indien men tevens de onderliggende normen en waarden ter discussie stelt, is er sprake van double-loop learning.

#### **Ad 6. Terugkoppeling**

De resultaten uit de beleidsevaluatie worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers. Dit gebeurt op basis van het evaluatierapport. In het handboek auditing Defensie (2004) wordt aangegeven dat men alleen kan leren van de fouten door het vastleggen en verspreiden van de bevindingen met als doel om het daarna beter te doen. Het voornaamste doel van een beleidsevaluatie is dat aan de beleidsverantwoordelijke inzicht wordt verschaft in de effectiviteit van het beleid. De beleidsverantwoordelijke is immers verantwoordelijk voor het beleid en moet het beleid dus kunnen bijsturen. Een schriftelijk rapport is belangrijk om de kennis met betrekking tot de doeltreffendheid van het beleid niet verloren te laten gaan. Bovendien hebben anderen zo ook toegang tot de bevindingen en kunnen zij nagaan hoe tot de conclusies is gekomen. In het handboek auditing Defensie wordt tevens aangegeven dat het naast het schriftelijke verslag de overweging waard is om de resultaten ook mondeling te verspreiden. Bijvoorbeeld door middel van een presentatie of een lezing voor de opdrachtgever. Een mondelinge presentatie is indringender dan een rapport. Het geeft de opdrachtgever de mogelijkheid direct terug te koppelen of vragen ter verduidelijking te laten stellen.

Het beleidsproces is een continu proces waarbij het beleid steeds opnieuw wordt bekeken en indien nodig wordt bijgesteld op grond van opgedane ervaringen en/ of in het licht van veranderende omstandigheden. Het beleid rond een bepaald probleem is daarom voortdurend in beweging. Dat wordt vooral duidelijk wanneer men het beleid over een langere periode bekijkt.

Dan wordt zichtbaar hoe het probleem en de inhoud van het beleid in de loop der tijd van karakter veranderen. Ook de aard en de omvang van de organisaties die bij het beleid betrokken zijn, kunnen grote veranderingen vertonen.

### **Beleid en scenario's**

Het beschreven *beleidsproces* in het Vademecum Beleidsevaluatie van het Ministerie van Defensie, is *rationeel* van aard. Dit houdt in dat de doelstellingen centraal staan in het beleidsproces. De beleidscyclus wordt dan gezien als een cyclus van fasen die elkaar in de tijd opvolgen. Het begrip beleidscyclus verwijst daarbij vooral naar het kringloop- of iteratieve karakter van het proces. De kerngedachte is dat de beleidscyclus een verzameling deel- of aspectprocessen omvat die als geheel en in onderlinge wisselwerking de bedoeling hebben een bepaald deel van de werkelijkheid, het beleidsveld, naar de hand van de beleidsactoren te zetten. Beleid en de processen rondom beleid beogen primair politieke waarden te verwezenlijken door problemen op de politieke agenda op te lossen. Dit gebeurt door deze problemen alle deelprocessen van de beleidscyclus te laten doorlopen (*Van de Graaf & Hoppe, 1992:79*). In het rationele ontwerpproces spelen kennis en informatie een centrale rol. In dit rationele beleidsproces speelt de beleidstheorie met causale (oorzaak-gevolg), finale (doel-middel) en normatieve (waarde afweging) relaties een belangrijke rol. Dit legt een sterke nadruk op het rationaliseren.<sup>3</sup>

Geen enkele beleidsmaker is in staat om op eigen kracht alle aspecten van een probleem te overzien. Iedere overheidsinstantie en iedere maatschappelijke groepering kent haar eenzijdigheid (*De Baas, 1995:64*). Daarnaast bestaat nog het fenomeen van bounded rationality van Herbert Simon. De bounded rationality ofwel de begrensde rationaliteit zorgt ervoor dat niet alle mogelijke alternatieven in kaart worden gebracht. Het gaat hierbij om het feit dat niet gekozen wordt voor rationele oplossingen maar voor bevredigende oplossingen. De Baas geeft aan dat het in de praktijk of zoals dat wetenschappelijk heet, de empirie blijkt anders in elkaar te zitten dan de rationeel-wetenschappelijke modellen willen.

Simon betoogde dat het gedrag (behavior) van beslissers laat zien dat zij niet beschikken over eenduidige doelen en volledige informatie. Belevingsvorming wordt in de kritische bestuurskunde niet meer gezien als een rationeel keuzeprocess, maar als een doorlopende reeks van 'trial and error' (*De Baas, 1995:23*).

Scenariodenken kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van (de totstandkoming) van beleid door de multi-actor benadering. De kennis en ervaring van verschillende medewerkers met een verschillende achtergrond en uit verschillende lagen van de organisatie, leiden tot het doorbreken van de eenzijdigheid van (de totstandkoming van) beleid.

---

<sup>3</sup> De uitleg van rationaliteit en beleidsvorming als ontwerpproces is ontleend aan het eerste college van beleidsprocessen van de avondopleiding Bestuurskunde gegeven door dr. Bekkers.

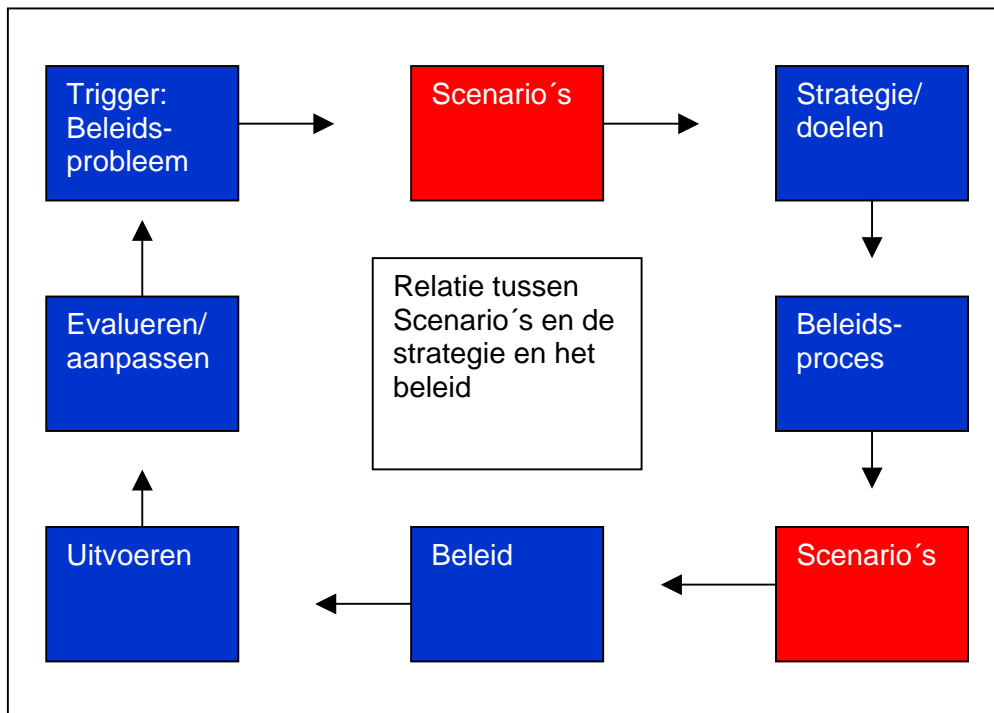
De totstandkoming van scenario's sluit het beste aan bij de processchool. De processchool geeft aan dat het niet mogelijk is om te komen tot optimale strategieën door alleen een rationeel denkproces te hanteren. Managers kunnen processen creëren die ervoor zorgen dat de organisatie meer flexibel is en zich goed aan kan passen aan de omgeving en waarbij het mogelijk is om te leren van fouten (*Van der Heijden, 2003:24*). Bij de processchool staat de kwaliteit van het proces waarin de scenario's worden ontwikkeld voorop. Brede betrokkenheid en acceptatie van de scenario's zijn belangrijke uitgangspunten bij de ontwikkeling van scenario's. De veronderstelde onvoorspelbaarheid van de toekomst is daarbij het vehikel om beleidsmakers met elkaar te laten praten over heersende impliciete toekomstbeelden en om gezamenlijk een breed gedragen toekomstgericht beleid te ontwikkelen. Via workshops en brainstormsessies treedt men in dialoog met elkaar en ontwikkelt men samen scenario's.

De inhoudelijke kwaliteit van scenario's wordt bij de processchool niet gemeten in termen van een objectieve werkelijkheid maar in termen van hoe goed de scenario's de toekomst representeren zoals die door de deelnemers wordt beleefd. Het uiteindelijke doel is vooral het (gezamenlijk) ontwikkelen van beleid (*Janssen e.a., 2002:11*).

Eerder is geconstateerd strategie en beleid niet los van elkaar kunnen worden gezien en dat het beleidsproces binnen Defensie rationeel van aard is. Daarnaast is geconstateerd dat het tot stand komen van scenario's het beste aansluit bij de processchool. Dit betekent dat scenariodenken binnen Defensie succesvol kan plaatsvinden indien de processchool benadering aansluit op het rationele besluitvormings- en beleidsproces binnen Defensie.

Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat scenario's een rol spelen in de eerste twee fasen van het beleidsproces, te weten: de beleidsvoorbereiding en de beleidsontwikkeling. Ten behoeve van de beleidsvoorbereiding dragen scenario's bij aan het formuleren de probleemdefinitie en de daaruit voortvloeiende beleidsdoelstelling. Ten aanzien van de beleidsontwikkeling spelen scenario's een rol bij de beleidsevaluatie ex ante. Mogelijk spelen scenario's een rol in de vijfde fase, de beleidsevaluatie ex post. In het kader van de beleidsevaluatie ex post kunnen scenario's dienen als rekenkundig nacalculatiemodel. Tevens kan achteraf worden gecontroleerd in hoeverre scenario's zich hebben voorgedaan en waarom afwijkingen hebben plaatsgevonden.

De relatie tussen scenariodenken en strategie en beleid wordt hieronder gepresenteerd.



Figuur 4: de relatie tussen scenario's en de strategie en het beleid.

In bovenstaande figuur wordt de relatie tussen scenario's, strategie en beleid gelegd. Het is belangrijk dat deze relatie wordt gelegd omdat *scenarioprojecten* vaak *falen* omdat de ontwikkelde scenario's geen impact hebben op én relatie hebben met de strategie, de beslissingen van het management en het *beleid* (Wilson:2004; Hodgson:2004; Van der Heijden:2003; Dammers:2000; Ringland:1998; Wack:1985 e.a.).

In het model dat ik heb samengesteld, heb ik deze valkuil ondervangen door van het gebruik van scenario's, een (cyclisch) managementproces te maken (zie figuur 4).

Het proces start met een beleidsprobleem of beleidsvraag van het management. Vervolgens wordt het scenarioproces in gang gezet en worden meerdere scenario's opgesteld. Naar aanleiding van deze scenario's worden de te ontwikkelen richting (voor Defensie) en de doelen vastgesteld. Deze doelen zijn de input voor het beleidsproces. In het beleidsproces spelen de scenario's een rol bij fase 1 en 2 (beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling) en mogelijk in fase 5 (bij de ex post evaluatie als rekenkundig nacalculatiemodel). De output van dit beleidsproces is beleid dat is toegespitst op de beleidsvraag of het beleidsprobleem waarmee is gestart. Vervolgens zal het beleid worden uitgevoerd. Na verloop van tijd zal geëvalueerd moeten worden of het beleid en de scenario's nog relevant zijn. Als dit niet het geval is, dienen de scenario's te worden herzien of vernieuwd en dient het beleid te worden aangepast aan de nieuwe scenario's.



Nu bekend is hoe beleid en het beleidsproces gerelateerd wordt aan scenariodenken ga ik op zoek naar de betekenis van scenariodenken in organisaties.

## **2.2 De betekenis van scenariodenken**

Om nader in te kunnen gaan op de betekenis van het instrument scenariodenken ga ik in deze paragraaf in op de oorsprong en de ontwikkeling van scenariodenken. Vervolgens geef ik een voorbeeld van een succesverhaal met betrekking tot scenariodenken. Daarna breng ik de definitie en de betekenis van scenario's en scenario(denken) in kaart.

### **Oorsprong van scenariodenken**

De geschiedenis van toekomstonderzoek en daarbinnen het scenariodenken is vrij jong (*Wack, Schwartz & van der Heijden*).<sup>4</sup> Pas na de Tweede Wereldoorlog is toekomstonderzoek als discipline ontwikkeld. Daarvoor was voorspellen het terrein van profeten en religie. Door de periode van de verlichting in de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> eeuw ontstond een nieuwe overtuiging dat het mogelijk was de waarheid te kennen zonder dat hiervoor de steun van god(en) nodig was.

Vanaf eind jaren veertig gaan onderzoekers door de gebeurtenissen van de Tweede Wereldoorlog voor met name militaire toepassingen op zoek naar nieuwe wetenschappelijke methoden en technieken om betere voorspellingen te kunnen doen.

De RAND Corporation, een Amerikaanse onderzoeksinstituten, ontwikkelde de Delphi methode. Dit is een opiniepeiling die wordt gehouden onder experts met als uitkomst een voorspelling.

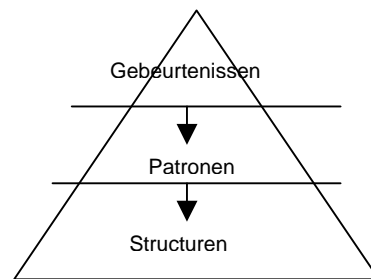
Herman Kahn, die in de jaren zestig werkzaam was bij de RAND corporation, heeft in het begin van de jaren zestig een voorspelmethode ontwikkeld die in het algemeen als de eerste scenariomethode wordt gezien (*Janssen e.a., 2002:7*).

Een belangrijk aspect bij de methode van Herman Kahn is dat hij niet probeert een bepaalde gebeurtenis exact te voorspellen. Hij probeerde de onderliggende structuren waarbinnen een bepaalde toekomstsituatie zich voordoet zichtbaar te maken. Met zijn methode ging Herman Kahn een stap verder dan het tot dan toe gebruikelijke op een rij zetten van gebeurtenissen. Hij probeerde patronen te ontdekken en op basis hiervan via extrapolatie voorspellingen te doen over toekomstige situaties en gebeurtenissen.

---

<sup>4</sup> Autoriteiten op het gebied van scenariodenken zijn met name de pioniers die scenariodenken/ scenario plannen binnen Shell hebben geïntroduceerd en verder hebben ontwikkeld. Dit zijn o.a. Pierre Wack, Peter Schwartz en Kees van der Heijden. Peter Schwartz heeft later het Global Business Network (GBN) opgericht. Veel medewerkers van GBN en mensen in het netwerk van GBN waren pioniers ten aanzien van het scenarioplannen bij Shell.

Dit kan visueel worden vormgegeven in de Systeemijtsberg.



*Bron:* Janssen, De Ruijter & Gramberger (2002) en Van der Heijden (2003)

Figuur 5: de Systeemijtsberg

De achterliggende gedachte van de systeemijtsberg is dat (zichtbare) gebeurtenissen niet meer dan symptomen en zichtbare tekenen zijn van veel dieper liggende onzichtbare structuren. Hierbij kan de vergelijking worden gemaakt met een ijsberg in de zee waarbij niet meer dan het bovenste topje zichtbaar is. Het is de bedoeling dat onderlinge relaties tussen invloedsfactoren die toekomstige patronen van gebeurtenissen oproepen en mogelijk maken, zichtbaar worden gemaakt. De gevonden structuur wordt vervolgens in een logisch verhaal van mogelijke gebeurtenissen uitgewerkt en eindigt met een beeld van een bepaald uitgekozen moment in de toekomst. Dit wordt ook wel de 'voorspelling' genoemd (*Janssen e.a., 2002:7*). Merk op dat Herman Kahn met zijn methode maar van één toekomstbeeld uitging.

### **Ontwikkeling in scenariodenken**

In de jaren zeventig probeert Shell via modellen grip te krijgen op de onzekere toekomst. De slag naar meerdere mogelijke toekomstbeelden is door de medewerkers van Shell in de jaren zeventig gemaakt.

Een persoon die een grote invloed heeft gehad op het scenariodenken bij Shell is Pierre Wack van de planningsafdeling. Hij is degene die kort voor de oliecrisis in 1972 een nieuwe gedachte introduceerde.

Het falen van eerdere voorspelmethode en toekomstvoorspellingen leidde bij hem tot de gedachte dat het er niet om gaat om zo goed mogelijk te voorspellen wat er *zal* gebeuren, maar dat het veel belangrijker is om inzicht te verwerven in wat er *kan* gebeuren. Een kenmerkend element van de door hem ontwikkelde scenariomethode is dat er niet meer vanuit werd gegaan dat één toekomst mogelijk is, maar dat de onderliggende structuren en factoren van invloed tot meerdere toekomst kunnen leiden (*Janssen e.a., 2002:8*).

Dit kan worden geïllustreerd met een voorbeeld. In de beroemd geworden scenario-exercitie van Pierre Wack met zijn medewerkers bij Shell werden in 1972 niet alleen scenario's uitgewerkt van toekomst waarin de olieprijs laag zou blijven, maar ook een scenario waarin de Organisation of Petroleum Exporting Countries (OPEC) zou samenspannen om het aanbod te verminderen. Gezien het feit begin jaren zeventig de olieprijs gevoelig was voor het aanbod kon worden aangetoond dat slechts een kleine reductie van het aanbod zou leiden tot een enorme stijging van de olieprijs. Binnen een jaar gebeurde precies wat Pierre Wack met zijn team niet had voorspeld maar wel voor mogelijk had gehouden. Andere grote oliemaatschappijen werden verrast door de oliecrises en hadden maanden (soms jaren) nodig om te beseffen welke nieuwe tijd was aangebroken en daar op in te spelen. Shell had meteen een voorsprong op de concurrentie doordat de reactietijd van Shell veel korter was. Dit kwam doordat de eerste oliecrises voor Shell niet als een verrassing kwam maar als een voorziene mogelijkheid was herkend en beschreven in de scenario's.<sup>5</sup> Met als gevolg dat de reactie van Shell op een dergelijke gebeurtenis reeds was doordacht. Dit succesverhaal heeft wereldwijd geleid tot een nieuwe methode van toekomstonderzoek. Dit is een methode waarin niet het voorspellen van de toekomst maar het verkennen van alternatieve mogelijkheden centraal staat.

Voordat verder kan worden gegaan met de betekenis van scenariodenken, is het belangrijk om een definitie van scenario's en scenariodenken vast te stellen.

### **Definitie van scenario(denken)**

In de literatuur met betrekking tot scenariodenken is het niet eenvoudig om een eenduidige definitie te vinden van scenario(denken). Daarnaast wordt het woord scenario in meerdere contexten gebruikt. In de operationele militaire wereld heeft een scenario de betekenis van een aanvalsplan, in de media betekent het een lijn waarlangs het verhaal zich afspeelt én gebruiken beleidsmakers een scenario om te kunnen kijken naar de toekomst. Ten behoeve van deze scriptie is een scenario bedoeld om te kunnen kijken naar de toekomst c.q. om toekomstverkenningen uit te kunnen voeren.

De definitie van *scenario(denken)* die ik hanteer is degene die door Shell (*Shell International: 2004*) is geformuleerd, te weten:

*“scenarios are carefully crafted stories about the future embodying a wide variety of ideas and integrating them in a way that is communicable and useful. They help us link the uncertainties we hold about the future to the decisions we must make today.”*

De keuze voor deze definitie komt voort uit het feit dat deze definitie een koppeling legt tussen de onzekerheden voor de toekomst en de besluitvorming in het heden.

---

<sup>5</sup> Op zich is het interessant om te onderzoeken hoe Shell omgaat met de aantijgingen over de bewezen olievoorraden. Wellicht heeft Shell ten aanzien van deze ontwikkeling scenario's ontwikkeld, en is men hier toch van afgeweken of heeft Shell bewust gekozen hiervoor geen scenario's te ontwikkelen.

Maar wat is nu precies een scenario? Een scenario is een beschrijving van één gebeurtenis of een reeks van gebeurtenissen, die van een uitgangssituatie leidt tot een eindsituatie (een mogelijke toekomst). De beschreven gebeurtenissen in een scenario zijn vooral relevant om te bepalen hoe tussentijds kan worden ingegrepen om de oorspronkelijke eindsituatie te beïnvloeden (*Wijnmalen, 2004:432*).

En wat is de essentie van scenario's en scenariodenken? Scenario's moeten laten zien wat er gebeurt als je iets niet of juist wel doet. Scenario's laten meerdere mogelijke toekomsten zien, waarbij aangegeven is welke condities en samenhangen aan deze beelden vastzitten (*Dobbinga, 2001:18*).

In de scriptie wordt tevens gesproken over scenariodenken, ook wel in de literatuur de scenariomethode of scenarioplanning genoemd. Scenariodenken omvat het geheel aan activiteiten die worden ontplooid binnen een organisatie ten behoeve van het werken met én gebruiken van scenario's.

### **De betekenis van en de belangstelling voor scenariodenken**

Uit mijn literatuuronderzoek komt naar voren wat de betekenis is van scenariodenken voor een organisatie en waarom actoren belangstelling kunnen hebben voor scenariodenken. Enerzijds blijkt uit de definitie van een scenario wat de betekenis is, te weten: het koppelen van (toekomstige) onzekerheden aan de besluitvorming in het heden. Daarnaast blijkt uit de literatuur welke overweging ten grondslag ligt aan de belangstelling van met name beleidsmakers voor scenariodenken.

De belangstelling voor scenario's hangt sterk samen met de onzekerheid die beleidsmakers (overheden, adviesorganen, belangengroepen) ervaren. "*Waar veel in stroomversnelling raakt, oude zekerheden achterhaald worden, de letters op de politieke richtingwijzers vervagen, hoopt men via het instrument van toekomstonderzoek meer vaste grond onder de voeten te krijgen.*" (*Schoonenboom & Van Latesteijn, 1997:7*). De opgemerkte onzekerheid vloeit voort uit de beleidspraktijk die als dynamisch en complex wordt ervaren. De hoge snelheid van de huidige ontwikkelingen geven het gevoel dat de beleidspraktijk in hoge mate onkenbaar en onvoorspelbaar is geworden. Van Gunsteren (1994:130) spreekt in dit verband van DOS: De Ongekende Samenleving. Dit fenomeen betekent dat de samenleving vanuit het oogpunt van de officiële bestuurders ervan, onvoldoende wordt gekend.

Doordat scenariodenken leidt tot het opstellen van toekomstverkenningen kan de onzekerheid die De Ongekende Samenleving met zich meebrengt, worden gereduceerd. Naast het reduceren van onzekerheid is scenariodenken belangrijk voor het besluitvormingsproces binnen een organisatie.

Naast het verschijnsel van De Ongekende Samenleving is volgens de Baas sprake van een tanend geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Er ontstaat een terughoudendheid in het gebruik van traditionele instrumenten, zoals regelgeving en planning.

De overheid durft minder problemen voor haar rekening te nemen. Bezuinigingen volgen elkaar op (*de Baas, 1995:23*). Om beter om te kunnen gaan met onzekerheden kan scenariodenken uitkomst bieden.

Het doel van scenariodenken is niet om nauwkeurig toekomstige gebeurtenissen te beschrijven maar om de nadruk te leggen op het herkennen van sturende krachten (driving forces) die de toekomst in een bepaalde richting kunnen sturen. Deze krachten moeten zichtbaar worden gemaakt zodat ze tijdig kunnen worden herkend door een planner in de organisatie. Wanneer de planner deze krachten vroegtijdig identificeert, kan de planner nu betere besluiten nemen.

Nu in het voorgaande de betekenis van en de belangstelling voor scenariodenken in organisaties is uitgewerkt, ga ik in de volgende paragraaf meer specifiek in op de toegevoegde waarde van scenariodenken voor het formuleren van beleid. In deze paragraaf geef ik het theoretische deel van het antwoord op deelvraag één.

### **2.3 De toegevoegde waarde van scenariodenken voor het formuleren van beleid**

Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat de toegevoegde waarde van scenariodenken ten behoeve van het formuleren van beleid drieledig is. Als eerste ondersteunt scenariodenken de strategische beleidsvorming (*Van der Heijden:2003*). Ten tweede zijn organisaties in staat om het individuele en collectieve lerende vermogen te vergroten met behulp van scenariodenken (*Dammers:2000; Bood en Postma:1997*).

Tot slot zijn organisaties beter voorbereid op de toekomst door de methode van scenariodenken (*Bood & Postma:1997*). Hierna worden de drie aspecten toegelicht.

#### **Scenariodenken ondersteunt de strategische beleidsvorming**

Het strategieproces, ook wel de strategische conversatie genoemd (*Van der Heijden, 2003:ix*) bestaat uit een formeel deel dat wordt ontwikkeld door managers en uit een informeel deel. Dit laatste betreft de informele conversaties in het bedrijf met betrekking tot de toekomst. Volgens Van der Heijden zijn scenario's de best beschikbare 'taal' voor de strategische conversaties omdat scenario's verschillen in visies toestaan. Dit komt tot uiting doordat in meerdere scenario's verschillende visies kunnen worden verwerkt.

Tevens scheidt de methode van scenariodenken wederzijds begrip van de situatie doordat in de dialoog ieder een visie en achterliggende veronderstellingen weergeeft. Dit wederzijds begrip maakt beslissingen mogelijk wanneer de tijd rijp is voor actie. Om het proces van scenariodenken effectief te laten zijn, is het belangrijk dat scenariodenken wordt opgenomen in het formele proces van strategieontwikkeling.

Dit kan worden gerealiseerd door het scenariodenken als basis te laten fungeren voor de planningscyclus. Wanneer dit effectief gebeurt, dan beïnvloedt scenariodenken de strategie in het formele besluitvormingsproces (*Van der Heijden, 2003:ix*).

### **Scenariodenken draagt bij aan het vergroten van het lerend vermogen**

Dammers merkt een kloof op tussen toekomstverkenning (scenariodenken) en strategisch beleid. Dit betekent dat de relatie tussen toekomstverkenning en (de andere handelingstromen van) strategisch beleid nogal eens als problematisch wordt ervaren. Scenario producenten geven regelmatig te kennen dat beleidsmakers te weinig ontvankelijk zijn en te weinig interesse tonen. Omgekeerd beweren beleidsmakers nogal eens dat scenario's te weinig door de vraag gestuurd worden en te weinig creativiteit vertonen. Voor zover beleidsmakers met behulp van scenario's leren, overbruggen zij de kloof tussen toekomstverkenning en strategisch beleid. Dammers e.a. spreken van een kloof tussen twee werelden met elk een eigen taal en manier van denken.

Van leren is in deze context sprake als de beleidsmakers hun waarden en opvattingen op basis van scenario's ontwikkelen of aanpassen aan veranderende omstandigheden (*Dammers, 2000:53*).

De indeling die Argyris en Schön maken ten aanzien van leren, wordt in de literatuur veelvuldig gehanteerd. Argyris en Schön vatten leren op in termen van het opsporen en corrigeren van fouten door organisaties. Op basis van feedback die wordt verkregen door evaluatie achteraf, signaleert een organisatie bepaalde fouten. Om de prestaties te verbeteren en voortbestaan op termijn te garanderen, corrigeert zij de fouten. Daardoor ontwikkelt de organisatie haar denken en past zij zich aan de veranderde omstandigheden aan. De auteurs onderscheiden twee vormen van leren.

1. Single-loop learning: *“the error detected and corrected permits the organization to carry on its present policy or achieve its present objectives.”* Hierbij is sprake van een enkele feedbacklus die de waargenomen uitkomsten van de handelingen verbindt met de strategieën en de veronderstellingen van de organisatie zodat zij binnen de vastgestelde normen kan blijven opereren (*Dammers, 2000:59*).
2. Double-loop learning: *“the error detected and corrected in ways that involve the modification of an organization's underlying norms, policies and objectives”*.

In dit geval is er een dubbele feedbacklus die de uitkomsten van de handelingen niet alleen verbindt met de strategieën en veronderstellingen van de organisatie maar ook met de normen die de organisatie heeft vastgesteld. (*Dammers, 2000:59*).

Bij het leren met behulp van scenario's is er sprake van *feedforward*. Daarom is het noodzakelijk om andere termen te gebruiken in plaats van single-loop en double-loop learning. Deze termen verwijzen naar feedbacklussen. Daarom sluit Dammers zich aan bij de auteurs Schön & Rein. Zij spreken van framing en re-framing (*Dammers, 2000:62*). Bij *framing* ontwikkelt een actor zijn waarden en opvattingen op het instrumentele niveau zonder zijn denkkader aan te passen. Framing betekent dat het bestaande denken verder wordt ontwikkeld. Omdat instrumentele waarden en opvattingen concreet zijn, is een actor gemakkelijk in staat tot deze vorm van leren. Bij *re-framing* ontwikkelt een actor zijn denkkader of past hij dit aan. Re-framing houdt in dat nieuwe vormen van denken worden ontwikkeld. Hiervoor is het belangrijk dat de impliciete waarden en opvattingen van actoren expliciet worden gemaakt. Door het scenariodenken en het opstellen van scenario's is het mogelijk dat zowel framing als re-framing plaatsvindt. Voor wat betreft de visie op leren sluit ik mij bij Dammers aan die de indeling van Schön & Rein hanteert.

Van der Heijden (2003:242) geeft aan dat scenarioplanners regelmatig ontdekken dat het managementteam, nadat het tijd en middelen heeft besteed aan de ontwikkeling van scenario's, dat zij scenario's willen gebruiken bij de beschouwing van de strategie en bij het proces van strategieontwikkeling. Dit vereist dat scenarioplanning wordt opgenomen in het formele proces van strategieontwikkeling door het als basis te laten fungeren van de bedrijfsplanningscyclus. Wanneer dit effectief gebeurt dan beïnvloedt scenarioplanning de strategie in het formele besluitvormingsproces.

Effectieve institutionalisering van scenariodenken (in strategie en planningscyclus) laat scenariodenken verschuiven van een intellectuele exercitie door individuen naar de mogelijkheid voor organisationeel leren. In deze context kunnen we zeggen dat scenarioplanning de 'organisational mind' opent voor veel verschillende mogelijke toekomsten. Hierdoor wordt het reactievermogen van de organisatie beter ontwikkeld (*Van der Heijden, 2003: 242*).

### **Scenariodenken zorgt voor betere voorbereiding op de toekomst**

Als derde kan scenariodenken een toegevoegde waarde hebben doordat de gebruiker ervan beter voorbereid is op de toekomst. Het idee achter scenarioanalyse/ scenariodenken is om een samenhangende set van mentale modellen expliciet te maken in een scenario.

Elk van de scenario's presenteert een alternatieve toekomst die buiten het voorstellingsvermogen van managers valt (*Bood en Postma, 1997:643*). Scenario's zijn krachtige instrumenten en planningtools juist omdat de toekomst onvoorspelbaar is. In tegenstelling tot traditionele voorspellingen of marktonderzoek presenteren scenario's alternatieve beelden en visies in plaats van dat huidige trends worden geëxtrapoléerd.

Als de toekomst zo onzeker is, is het opstellen van scenario's dan wel zinvol? Het antwoord hierop is in mijn optiek bevestigend.<sup>6</sup> Het ontwikkelen van scenario's start met het beter bewust worden van wat nu gebeurt. Een cruciaal aspect bij *scenariodenken* is het feit dat het ons *bewust* maakt en *alarmeert* voor signalen die ons vroegtijdig kunnen waarschuwen voor bepaalde ontwikkelingen.

Wanneer organisaties begrijpen welke onzekerheden en ontwikkelingen hen te wachten staan en wat deze voor hen betekenen, kunnen de reacties op mogelijke toekomstige toekomsten worden geoefend. Dit is in 1972 bij Shell gebeurd en heeft tot een succesvol resultaat geleid.

Naast het in kaart brengen van de toegevoegde waarde van scenariodenken voor het formuleren van beleid ben ik nieuwsgierig naar de toegevoegde waarde van scenariodenken voor het evalueren van beleid. In de volgende paragraaf geef ik het theoretische deel van het antwoord op de tweede deelvraag.

#### **2.4 De toegevoegde waarde van scenariodenken voor het evalueren van beleid**

In het eerste hoofdstuk van deze scriptie is aangegeven dat periodieke evaluatieactiviteiten nodig zijn om te kunnen bepalen of beleid werkt. Tevens zijn twee typen evaluaties onderscheiden: beleidsevaluaties *ex ante* (voorafgaand aan de invoering van beleid) en beleidsevaluaties *ex post* (nadat het beleid in werking is getreden).

In de literatuur wordt scenariodenken reeds (h)erkend als evaluatie-instrument *ex ante*. Een voorbeeld dat in mijn optiek weergeeft op welke wijze scenariodenken ingezet dient te worden als evaluatie-instrument *ex ante*, betreft de uitwerking van het Ministerie van Justitie in het onderzoeksrapport 'Scenario's en dynamisch beleid'.

Het Ministerie van Justitie ziet scenario's als relevante, plausibele en toch verrassende verhalen over de toekomst waarmee men een beeld vormt van de mogelijke effecten voor de naleving van de regels in de eerste jaren na de introductie ervan.

Hiermee kunnen opties voor actie, lees dynamisch beleid, worden geformuleerd. De meerwaarde van de scenariomethode/ scenariodenken ligt in de mogelijkheid om:

- dynamische effecten bij implementatie van regels in beeld te brengen; en
- op een nieuwe manier de kennis van deskundigen in te brengen.

---

<sup>6</sup> Uit onderzoek van de neurobioloog David Ingvar blijkt dat mensen van nature gedachten als: Wat doe ik als?...En wat als?...Hoe moet ik verder als de resultaten mee- of tegenvallen?... continu en onbewust hebben. Hierdoor hebben mensen een 'geheugen voor de toekomst' dat ons helpt om orde te scheppen in de grote hoeveelheid signalen die we als mens dagelijks te verwerken krijgen (*Janssen e.a., 2002:14*). Dan is scenariodenken een bewust equivalent voor processen die in de 'vrije natuur' al onbewust gebeuren. Actief en in organisatieverband kan scenariodenken een krachtig middel zijn om het leer- en anticipatievermogen van organisaties te vergroten.



De scenariomethode/ scenariodenken heeft potentie als instrument voor ex ante toetsing en beleidsontwikkeling. De kracht (en toegevoegde waarde) van het instrument ligt vooral in het ontdekken van (impliciete) onzekere factoren en het omzetten ervan in expliciete veronderstellingen. Hiervoor kunnen beleidsopties en/ of handhavingstrategieën worden ontwikkeld. Die opties voor actie die in alle scenario's effectief zijn, kunnen als 'meest robuuste' direct ter hand worden genomen. De meer scenariogerelateerde opties kunnen afhankelijk van de richting waarin het veld zich ontwikkelt, worden gekozen. Dit wordt dynamisch beleid genoemd (*Janssen e.a., 2002:1*).

Scenario's zijn niet het enige (niet monetaire) instrument voor ex ante toetsing. Alternatieven zijn onder andere checklisten, consultatie, simulatie, observatie, experimenten, modellering en de Delphi methode.

Een vergelijking van deze alternatieve methoden naar de gebruikte inputs, processen en resultaten geeft aan dat elk instrument zo zijn eigen onderscheidende aspecten, kwaliteiten en problemen kent. Simulatie, experiment, observatie en modellering (systeem analyse) zijn dynamische methoden die direct inzicht proberen te geven in de ontwikkelingen in en het gedrag van sociale systemen. Checklisten en consultatie zijn daarentegen meer statisch (geven geen inzicht in de ontwikkelingen over tijd) en proberen vanaf een afstand een oordeel te geven over de wenselijkheid of de verwachte opbrengsten van voorgestelde beleidsmaatregelen. In contrast hiermee kent scenariodenken zowel dynamische als statische aspecten. Van alle instrumenten is het de scenariomethode/ scenariodenken die zich het beste richt op de dieper onderliggende structuren die de toekomst bepalen en tevens expliciet omgaan met onzekerheid. Hierdoor is met name het scenariodenken geschikt voor situaties van grote onzekerheid en complexiteit (*Janssen e.a., 2002:29*).

In het kader van deze scriptie heb ik onderzocht of *scenariodenken* in de literatuur wordt (h)erkend als *evaluatie-instrument ex post*. Ik heb géén theoretische onderbouwing of een praktijkvoorbeeld kunnen ontdekken waarin het instrument scenariodenken wordt gebruikt ten behoeve van de evaluatie ex post. Ik vind het een logische bevinding dat scenariodenken (nog) niet wordt gebruikt voor de beleidsevaluatie ex post. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat beleid wordt geëvalueerd op basis van de stappen, keuzes en onzekerheden in het beleidsproces in plaats van op basis van veronderstellingen uit de scenario's. Evaluatie is immers toetsing en dat kan aan de hand van criteria en minder eenvoudig aan de hand van onzekerheden.

Op basis van de theoretische antwoorden op de eerste twee deelvragen kan worden vastgesteld dat scenariodenken toegevoegde waarde levert voor het formuleren van beleid en bij het (ex ante) evalueren van beleid.

Om daadwerkelijk het scenariodenken te kunnen invoeren is het van belang om te weten welke methoden beschikbaar zijn voor het scenariodenken. Door de uiteenzetting van de beschikbare methoden van scenariodenken, wordt het theoretische deel van de derde deelvraag beantwoordt.

## **2.5 Beschikbare methoden van scenariodenken**

In de literatuur worden verschillende modellen voor het opstellen van scenario's gepresenteerd. In het algemeen hebben zij dezelfde basisstructuur namelijk het acht stappen model van Peter Schwartz. Voordat de uiteenzetting van het acht stappen model van Peter Schwartz volgt, geef ik echter eerst weer welke vragen Shell formuleert *voorafgaand* aan een scenarioproject. Deze stap wordt nauwelijks gemaakt in de literatuur. Deze stap is in mijn optiek belangrijk. Voordat het scenarioproces in gang wordt gezet, is het belangrijk dat alle relevante actoren op de hoogte zijn van het doel en de uitkomsten van het scenarioproject. De tien vragen vormen het instrumentele kader voor het scenarioproject. Deze tien vragen van Shell wil ik fase 0 noemen en toevoegen aan het acht stappen model van Peter Schwartz.

### **Fase 0 voorafgaand aan het scenarioproject**

De **10 vragen** voorafgaand aan het scenarioproject (*Shell International, 2003:22*):

1. wat is het primaire doel van het scenarioproject;
2. wie gaan de scenario's gebruiken;
3. wie sponsort/ ondersteunt het project;
4. waarom is voor de scenarioaanpak/ scenariodenken gekozen;
5. wat zijn de verwachte resultaten (outcomes);
6. welke tijdshorizon dekken de scenario's af;
7. hoeveel tijd heeft men voor het scenarioproject;
8. welke personen zullen betrokken zijn en hoeveel tijd is benodigd;
9. hoeveel gaat het scenarioproject kosten; en
10. hoe gaan de scenario's worden gebruikt?

### **De acht stappen voor scenario-ontwikkeling**

Peter Schwartz heeft **acht stappen** ontwikkeld voor het daadwerkelijk ontwikkelen van scenario's.

1. **Identificeren (focal issue/ key forces) van de vraag.** Identificeer de vraagstelling (focal issue) of het te nemen besluit (decision). Denk bijvoorbeeld na over welke besluiten de besluitvormers in de organisatie aan het nadenken zijn voor de toekomst. Of denk na over de beslissingen die genomen moeten worden die op de lange termijn van invloed zijn op het kapitaal/ de continuïteit van de organisatie.

2. **Benoemen van sleutelfactoren.** Benoem de belangrijke factoren (key forces) in de lokale omgeving die het succes of falen bepalen. Dit zijn bijvoorbeeld feiten over klanten, leveranciers en concurrenten.
3. **Benoemen drijvende krachten (predetermined en uncertain).** Benoem de drijvende of sturende krachten (driving forces). De sturende krachten kunnen worden geïdentificeerd met behulp van een checklist met betrekking tot sociale-, economische-, politieke-, omgeving- en technologische aspecten. Sommige van deze aspecten zijn vooraf bepaald (predetermined) bijvoorbeeld demografische aspecten en sommige aspecten zijn erg onzeker (uncertain) bijvoorbeeld de publieke opinie. Het is erg nuttig om te weten wat onvermijdelijk, noodzakelijk en onvoorspelbaar is.
4. **Rangschikken drijvende krachten (impact en onzekerheid).** Rangschik de drijvende krachten (driving forces) naar impact en onzekerheid. Het rangschikken vindt plaats op basis van twee criteria. Ten eerste is het belangrijk te rangschikken op de mate van belang voor het succes voor de vraagstelling (focal issue) of het te nemen besluit (decision) die zijn geïdentificeerd in de eerste stap. Als tweede is het van belang om te rangschikken naar de mate van onzekerheid ten aanzien van de factoren van invloed en mogelijke trends.

Uiteindelijk is het belangrijk om twee of drie factoren of trends te identificeren die erg belangrijk zijn en erg onzeker. De scenario's kunnen niet verschillend zijn ten aanzien van de vooraf bepaalde elementen (predetermined elements), bijvoorbeeld het onvermijdelijke ouder worden van de 'baby boomers', omdat de vooraf bepaalde elementen worden verondersteld hetzelfde te zijn in alle scenario's.

5. **Selecteren significante scenario drivers (assen).** Selecteer de scenario logica (logics). Het resultaat van deze rangschikking zijn de 'assen' op basis waarvan de eventuele scenario's zullen verschillen. Het bepalen van deze 'assen' is een belangrijke stap. Wanneer de fundamentele 'assen' van kritieke onzekerheden zijn geïdentificeerd kan het nuttig zijn om ze te presenteren als een spectrum (reeks). Bijvoorbeeld langs één as of in een matrix met twee assen waarin verschillende scenario's kunnen worden geïdentificeerd en de details worden ingevuld.

De logica van een scenario wordt volgens Schwartz (1996:244) gekarakteriseerd door de plek die het inneemt in de matrix of het blijkt uit de meest significante scenario drivers. Bijvoorbeeld wanneer een autobedrijf bepaalt dat de brandstofprijzen en het protectionisme de twee belangrijkste scenario drivers zijn, dan zijn er vier basis scenario's te onderkennen:

- a) hoge brandstofprijzen in een protectionistische omgeving waarbij de binnenlandse leveranciers van kleine auto's een voordeel hebben;

- b) hoge brandstofprijzen in een mondiale economie waar efficiënte brandstof import de onderkant van de markt beheerst;
- c) lage brandstofprijzen in een protectionistische omgeving waarbij Amerikaanse gas exploitanten een goede markt in Amerika hebben maar niet in het buitenland; en
- d) lage brandstofprijzen in een mondiale economie waarbij er een heftige competitie bestaat voor efficiënte brandstof modellen.

6. **Uitwerken verhalen (op basis van sleutelfactoren en drijvende krachten).** Werk voor elke combinatie van geselecteerde krachten het verhaal uit. Dit kan geschieden door terug te gaan naar de lijst met (key factors) en trends die zijn geïdentificeerd in de tweede en derde stap. Ten aanzien van elke key factor of trend moet aandacht worden besteed in elk scenario. In deze stap wordt 'het verhaal' ontwikkeld. Vragen die hierbij kunnen ondersteunen zijn: Hoe komt de wereld van hier naar daar? Welke gebeurtenissen zijn noodzakelijk om het einde van het scenario aannemelijk te maken? Zijn er personen wiens invloed vanuit het publieke oogpunt een scenario faciliteren.
7. **Bepalen gevolgen (toekomst oefenen).** Bepaal de gevolgen voor de vraagstelling (focal issue) of het besluit (decision) van elk van de toekomstverhalen/ verkenningen/ scenario's. Wanneer de scenario's in detail zijn uitgewerkt is het belangrijk om terug te keren naar de eerste stap om de toekomst te kunnen oefenen.

Er moet worden bekeken hoe het besluit past in elk scenario en welke kwetsbaarheden worden onthuld. Tevens moet worden bekeken of het besluit of de strategie robuust is in alle scenario's of alleen in één of twee scenario's. Wanneer een besluit er alleen goed uitziet in één of enkele scenario's dan is er sprake van een hoog risico voor de organisatie.

8. **Selecteren indicatoren ten behoeve van monitoring.** Selecteer indicatoren (leading indicators) en waarschuwingssignalen (signposts). Wanneer de verschillende scenario's zijn opgesteld en de gevolgen voor de vraagstelling (focal issue) zijn bepaald, is het waardevol om tijd te spenderen aan het identificeren van een aantal indicatoren voor de voortdurende monitoring. De organisatie kan een voorsprong creëren door te weten wat de toekomst betekent voor de organisatie en hoe de toekomst van invloed zal zijn op de strategie en het besluitvormingsproces. Wanneer de scenario's zijn ontwikkeld op basis van de voorgaande stappen dan kunnen de scenario's bewegingen van een paar indicatoren vertalen naar een set van gevolgen voor de organisatie (*Schwartz, 1996:241*).

In het voorgaande is de betekenis en de toegevoegde waarde van scenariodenken (ten behoeve van het formuleren en evalueren van beleid) uitgewerkt. Tevens is aangegeven welke methoden van scenariodenken beschikbaar zijn.

Vanuit de theorie is een ideaaltypisch antwoord geformuleerd op de eerste drie deelvragen van de scriptie. Daarnaast worden in de literatuur ook de aandachtspunten weergegeven die van belang zijn voor de bestuurlijke inbedding van scenariodenken. Uit de literatuur is een selectie gemaakt van deze aandachtspunten. Deze worden in de volgende paragraaf gepresenteerd als voorwaarden voor bestuurlijke inbedding van scenariodenken.

## **2.6 Inbedden van scenariodenken op bestuurlijk niveau**

Om scenariodenken in te bedden op bestuurlijk niveau, dit betekent in deze context dat het proces van scenariodenken geïnstitutionaliseerd<sup>7</sup> is in de processen van de beleidsmakers en de planners, dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Tevens dient een aantal uitgangspunten en aandachtspunten helder te zijn op bestuurlijk niveau.

### **Denkscholen**

Scenario's zijn een passend instrument voor zowel de private en publieke sector. Hierbij zijn twee denkscholen ontstaan. Enerzijds de *expertschool* waarbij de focus ligt op het ontwikkelen van inhoudelijk goede toekomstbeelden, veelal kwalitatief van aard en opgesteld door onderzoekers (de experts). Anderzijds bestaat de *processchool* waarbij de conversatie over de toekomst tussen managers en beleidsmakers centraal staat. In de processchool zijn de scenario's met name een communicatiemiddel ter voorbereiding van beleid.

Het oprekken van 'de mentale modellen' en het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal staan hierbij centraal. Scenario's binnen de overheid vallen vaak in de expertschool terwijl in het bedrijfsleven de processchool vaak voorkomt (*Janssen e.a., 2002:vi*).

Om maximaal effectiviteit te bereiken met en draagvlak te creëren voor scenariodenken is het vanuit mijn optiek belangrijk om een goede balans te vinden tussen elementen uit de expertschool en de processchool. Vanwege de wetenschappelijke elementen (bijvoorbeeld modelvalidering en analysemethoden) zijn experts belangrijk. Om praktische kennis en ervaring in te brengen en draagvlak te creëren bij de belanghebbenden is de processchool belangrijk.

Uit het voorgaande blijkt dat de deelname van beleidsmakers aan een scenarioproject van belang is omdat het een gelegenheid schept voor wederzijds leren. Enerzijds leren de 'scenarioproducenten' van de beleidsmakers doordat zij ideeën en kennis van het beleid aanleveren voor scenario's. Deze ideeën en kennis kunnen fungeren als bouwstenen voor de scenario-indeling en voor de thema's die in de scenario's worden meegenomen. Verder kunnen zij ideeën aanleveren om de validiteit van de scenario's te vergroten.

Anderzijds leren de beleidsmakers van de 'scenarioproducenten' doordat zij niet alleen de gelegenheid krijgen om kennis te nemen van de scenario-uitkomsten, maar om de ontwerpen en verkenningsinitiatieven zelf mee te maken en daarmee de onzekerheden leren hanteren.

---

<sup>7</sup> Met institutionaliseren bedoel ik in deze context dat beleidsmakers zich tijdens het werk structureel eigen hebben gemaakt om automatisch en onbewust bezig te zijn met scenariodenken.

Verder voelen de beleidsmakers zich door hun deelname aan het scenarioproject meer verbonden met de uitkomsten (*Dammers, 2000:266*).

### **Uitdaging met betrekking tot scenariodenken**

Om het bovenstaande leereffect te realiseren, dienen scenario's aan te sluiten bij de mentale modellen van managers. Met het mentale model van managers en beleidsmakers wordt bedoeld het beeld dat de manager van de wereld heeft gevormd waarin hij of zij acteert op basis van kennis en ervaring (*Wack, 1985:84*).

### **Aandachtspunten voor scenario's**

Door de afwezigheid van een eenduidige scenariomethode hebben organisaties in het verleden een aantal fouten gemaakt met hun scenariomethode. Hodgson onderkent zeven aandachtspunten (*Hodgson, 2004:7*):

1. Scenario's zijn geen voorspellingen.
2. Scenario's zijn niet simplistisch. Bijvoorbeeld door alleen één optimistisch en één pessimistisch scenario samen te stellen.
3. Scenario's zijn niet te gedetailleerd of allesomvattend.
4. Scenario's vergen doorvertaling van de mogelijke impact van de scenario's op de bedrijfsvoering.
5. Scenario's vergen leren en ervaren om te voorkomen dat scenario's voor de verkeerde doelen worden gebruikt. Bijvoorbeeld wanneer scenario's alleen worden ingezet om medewerkers te informeren in plaats van scenario's het participatieve leren in de organisatie te laten ondersteunen.
6. Scenario's vergen een brede inbreng.
7. Scenario's vergen 'out of the box denken'. Er moeten fantasierijke stimuli worden ingebracht.

Voordat het scenarioproces in gang wordt gezet, is het belangrijk dat alle relevante actoren op de hoogte zijn van het doel en de uitkomsten van het scenarioproject. Door middel van een zorgvuldige informatieoverdracht voorafgaand aan het project kunnen bovenstaande aandachtspunten bijdragen aan het succes van het scenarioproject (volgens fase 0 in de vorige paragraaf).

### **Eisen aan scenario's**

Naast het op de hoogte zijn van de valkuilen met betrekking tot scenariodenken is het tevens van belang om te weten waar scenario's wel aan moeten voldoen. De literatuur is ten aanzien van dit aspect eensgezind.

In de processchool worden drie standaardcriteria gehanteerd voor de toetsing van de bruikbaarheid van scenario's. Het gaat hierbij om de criteria: plausibiliteit, verrassendheid en relevantie.

Het criterium plausibiliteit kijkt naar de geloofwaardigheid van scenario's, oftewel zijn het ontwikkelingsverloop en de ontwikkelde toekomstbeelden inleefbaar en voorstelbaar? Het criterium verrassendheid kijkt of de scenario's tot werkelijk nieuwe en originele inzichten leiden en aanleiding geven voor 'aha...- ervaringen'. Tot slot kijkt het criterium relevantie of de scenario's relevant en bruikbaar zijn voor de opdrachtgever. Hierbij worden vragen gesteld als: sluiten de scenario's aan bij zijn of haar activiteiten en belevingswereld? Naast de inhoudelijke toetsingscriteria is nog een vierde praktisch criterium van belang namelijk dat het voor de casus te ontwikkelen scenario-instrument eenvoudig hanteerbaar en breed toepasbaar is (*Janssen e.a., 2002:35*).

Resumerend kan worden gesteld dat men op bestuurlijk niveau de volgende inhoudelijke en instrumentele eisen dient te stellen aan goede en bruikbare scenario's:

#### **Inhoudelijke eisen aan scenario's:**

1. plausibiliteit;
2. verrassendheid;
3. relevantie.

#### **Instrumentele eisen aan scenario's:**

1. eenvoudig hanteerbaar;
2. breed toepasbaar.

#### **Eisen aan deelnemers van het scenarioproces**

Naast de inhoudelijke en instrumentele eisen aan scenario's kunnen ook eisen aan de deelnemers worden gesteld om het scenarioproject te laten slagen. Uit het literatuuronderzoek (*Hodgson:2004; Van der Heijden:2003; Schwartz:1996; Dammers:2000 e.a.*) komen de volgende eisen naar voren:

1. Out-of-the box kunnen denken en fantasierijke stimuli in kunnen brengen.
2. Beschikken over autoriteit om draagvlak te creëren voor de scenario's.
3. Beslissingsbevoegdheid hebben ten aanzien van de strategie en het beleid.
4. Beschikken over communicatieve vaardigheden om te overtuigen en de scenario's over te dragen in de organisatie (leiderschapvaardigheden).
5. Deelname van een topmanager. Dit verhoogt de status van een project en de betrokkenheid van de deelnemers.

#### **Denkscholen en ten aanzien van strategisch management**

Het gebruiken van scenario's ten behoeve van strategisch management vereist dat scenario's aansluiten bij de opvattingen over strategische besluitvorming in een organisatie. Hierna worden drie denkscholen behandeld die in de loop der jaren zijn ontstaan ten aanzien van strategisch management en besluitvorming.

Deze drie denkscholen gaan in op de wijze waarop managers, beleidsmakers en ondernemers denken over hun dagelijkse werkzaamheden. Deze denkscholen zijn de rationele school, de evolutionaire school, en de processchool (*Van der Heijden, 2003:23*).

- Ad 1. De rationele school: de onderliggende vooronderstelling hierbij is dat er één beste oplossing is. De taak van de strategiemaker is om zo dicht mogelijk bij die ene juiste oplossing te komen met de beperkte beschikbare middelen. De besluitvorming zal in het licht van de doelen een rationeel proces moeten zijn. Rationeel wil zeggen dat gekozen wordt voor een oplossing die tegen de minste inspanning of kosten het maximum aan opbrengsten verschaft. Een kosten-baten berekening over de verschillende alternatieven (strategische opties) waaruit men kan kiezen, is dan noodzakelijk. Als er verschillende oplossingen zijn ingebracht, dient men die oplossing te kiezen die objectief aantoonbaar de beste is (*Alblas & Wijsman, 1998:362*).
- Ad 2. De evolutionaire school: legt de nadruk op de complexe aard van gedrag in organisaties (die verder gaat dan de aspecten van het rationele denken). H. de Man geeft in een artikel aan dat in 1969 een onopvallend boekje verscheen, getiteld *The social psychology of organizing* van de hand van Karl. E. Weick. Hierin waren oorspronkelijke gedachten over organiseren (strategievorming) te vinden. De kern van het boek was een evolutiemodel dat de organisatie verklaart als de uitkomst van zingeving aan de gevolgen van handelen. Het gangbare beeld van organisatie als een doordachte vormgeving van posities en rollen op basis van gegeven doeleinden werd omgedraaid: doelen, posities en rollen zijn de uitkomst van een (evolutionair) proces van organiseren dat slechts bij terugblikken een rationaliteit vertoont (*De Man, 1996:297*).
- Ad 3. De processchool: neemt een middenpositie in ten opzichte van de andere twee denkscholen. Deze denkschool gaat ervan uit dat het niet mogelijk is om een optimale strategie uit te werken via alleen een rationeel denkproces. Het succes komt voort uit de originele ideeën van de mensen uit de organisatie. Dit heeft als gevolg dat de middelen die de organisatie dient te mobiliseren bestaan uit het denkvermogen van de mensen en hun netwerk- en observatievermogen. De organisatie moet zich richten op processen waarin ruimte is voor het genereren van ideeën.

In het strategische management is de besluitvorming een belangrijk aspect. Onderzoekers hebben in de loop der jaren de besluitvormingsprocessen in organisaties bestudeerd en geanalyseerd uit welke aspecten het werk van de besluitvormers bestond. De onderzoekers hebben geconstateerd dat besluitvorming niet alleen een rationeel proces is. Bijvoorbeeld, Charles Lindblom bestudeerde managers in organisaties in de jaren vijftig. Hij observeerde dat de managers niet direct hun doelen najaagden maar problemen en moeilijke zaken probeerden te hanteren door zich te richten op strategieën die deze problemen en moeilijkheden vermijden (*Van de Graaf en Hoppe, 1992:239*).



Lindblom constateerde dat het besluitvormingsproces in organisaties polycentrisch van aard is. Daarom is het noodzakelijk dat de wederzijdse aanpassingen en de onderhandelingen, die nodig zijn als de organisatie iets wil bereiken, samenhangend en duidelijk zijn. Wanneer niemand ontevreden is met een besluit en iedereen is gedeeltelijk tevreden met het besluit, dan is er waarschijnlijk een redelijk compromis bereikt. Dit betekent dat er binnen organisaties veel waarde wordt gehecht aan gedrag dat gericht is op het bereiken van consensus. Lindblom constateerde tevens dat besluiten vaak worden genomen in opeenvolgende processen. Er bestaat geen 'grand strategy' maar een proces waarin het één het ander opvolgt. Dit betekent dat het besluitvormingsproces een incrementeel proces is. Lindblom noemde dit de aanpak van 'muddling through' (Van der Heijden, 2003:33).

Mintzberg observeerde de volgende aspecten bij managers in organisaties (Van der Heijden, 2003:35):

1. zij prefereren verbale informatie ten opzichte van numerieke informatie;
2. zij prefereren conversaties ten opzichte van het lezen van stukken;
3. zij vergaren informatie op basis van anekdotes;
4. zij zijn erg wantrouwend ten opzichte van theorieën van anderen;
5. zij vermijden het type 'grand design' besluiten; en
6. zij prefereren kleine incrementele besluiten.

Mintzberg observeerde dat de meeste managers niet geloven in één grote strategische oplossing die alle problemen oplost. Lindblom merkte de ambivalente houding op tussen managers ten aanzien van het innemen van een positie. De managers weten dat zij opereren in een systeem dat gedreven wordt door onderhandelingen en compromissen. Daarom is het beter om niet teveel vooraan te lopen en is het beter om zaken 'vaag' te houden zodat er nog enige ruimte bestaat om te manoeuvreren.

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de besluitvorming binnen organisaties vaak op incrementele wijze geschiedt. Het daadwerkelijke strategieproces is gefragmenteerd en in grote mate intuïtief van aard. Deze bevinding sluit aan bij de achterliggende gedachten (cultural shock en vereiste van originaliteit) van scenariodenken. Scenariodenken sluit vanuit de theorie het beste aan bij de processchool benadering van strategievorming. Deze benadering is gericht op het verbeteren van de organisatie door het creëren van processen die gebruik maken van de beschikbare kennis, denk-, observatie- en netwerkvermogen in de organisatie. Binnen Defensie voeren rationele denkscholen en besluitvormingsprocessen de boventoon, denk hierbij aan het rationele beleidsproces. Scenariodenken kan alleen succesvol zijn bij Defensie indien het scenariodenken dat vanuit de theorie het beste aansluit bij de processchool en aansluiting vindt bij het rationele model van Defensie.

## 2.7 Resumé

In dit hoofdstuk zijn de bouwstenen gegeven die ik zal gebruiken voor het onderzoeken van de praktijksituatie binnen het Ministerie van Defensie en andere organisaties. Alvorens ik hiermee doorga, wil ik een korte terugblik geven op hetgeen ik hiervoor heb beschreven. Deze terugblik bestaat uit het theoretische antwoord op de deelvragen van het onderzoek. Na deze terugblik zal ik (schematisch) een koppeling maken tussen de verschillende theorieën. Deze koppeling mondt uit in een overkoepelend model voor scenariodenken. Dit model hanteer ik in de volgende hoofdstukken van de scriptie.

### 1. *Welke toegevoegde waarde levert het scenariodenken ten behoeve van het formuleren van beleid?*

Uit mijn literatuuronderzoek komt naar voren dat de toegevoegde waarde van scenariodenken ten behoeve van het formuleren van beleid drieledig is.

1. Als eerste ondersteunt scenariodenken de strategische beleidsvorming doordat in de dialoog ieder een visie en achterliggende gedachten weergeeft. Hierdoor ontstaat *wederzijds begrip* dat beslissingen mogelijk maakt zodra de tijd rijp is.
2. Ten tweede zijn organisaties in staat om het individuele en collectieve lerende vermogen te vergroten met behulp van scenariodenken. Dit geschiedt door het double-loop learning, framing en re-framing.
3. Tot slot zijn organisaties beter voorbereid op de toekomst door de methode van scenariodenken doordat scenario's *alternatieve beelden en visies* presenteren in plaats van dat huidige trends worden geëxtrapoleerd. Scenario's maken ons bewust van en alarmeren ons vroegtijdig voor bepaalde ontwikkelingen. Dit heeft als gevolg dat wanneer organisaties begrijpen welke ontwikkelingen spelen en wat deze betekenen, de reacties op de mogelijke toekomst kunnen worden geoefend.

### 2. *Welke toegevoegde waarde levert het scenariodenken ten behoeve van het evalueren van beleid?*

De scenariomethode/ scenariodenken heeft potentie als instrument voor ex ante toetsing en beleidsontwikkeling. De kracht en toegevoegde waarde van het instrument ligt vooral in het ontdekken van (impliciete) onzekere factoren en het omzetten ervan in expliciete veronderstellingen door met elkaar visies en achterliggende veronderstellingen te delen.

Scenario's zijn echter niet het enige (niet monetaire) instrument voor ex ante toetsing. Alternatieven zijn onder andere checklisten, consultatie, simulatie, observatie, experimenten, modellering en de Delphi methode. Van deze instrumenten is het de scenariomethode die zich het beste richt op de dieper onderliggende structuren die de toekomst bepalen en tevens op het expliciet omgaan met onzekerheid. Hierdoor is met name het scenariodenken geschikt voor situaties van grote onzekerheid en complexiteit.

In het kader van het (h)erkennen van scenariodenken als evaluatie-instrument ex post heb ik geen theoretische onderbouwing of praktijkvoorbeeld kunnen ontdekken. Wellicht kunnen scenario's voor de ex post evaluatie dienen als rekenkundig nacalculatiemodel. Tevens kan achteraf worden gecontroleerd in hoeverre het scenario zich heeft voorgedaan en waarom bepaalde afwijkingen hebben plaatsgevonden.

### 3. *Welke methoden van scenariodenken uit de literatuur zijn beschikbaar?*

In de literatuur worden verschillende modellen weergegeven voor het opstellen van scenario's. In het algemeen hebben zij dezelfde basisstructuur: het *acht stappen model* van Peter Schwartz.

Voordat het scenarioproces in gang wordt gezet, is het belangrijk dat alle relevante actoren op de hoogte zijn van het doel en de uitkomsten van het scenarioproject (het instrumentele kader). Deze stap wordt in de literatuur nauwelijks gemaakt en is in mijn optiek belangrijk. Bij Shell zijn tien vragen geformuleerd die mijn inziens goed invulling geven aan dit vooronderzoek. Deze tien vragen wil ik als fase nul toevoegen aan het acht stappen model van Peter Schwartz.

### 4. *Welke specifieke methode past het beste bij Defensie? (ontwikkelen handleiding)*

Het acht stappen model van Peter Schwartz wordt veelvuldig als basismethode voor scenariodenken gebruikt. Vanuit de literatuur wordt tevens aangegeven dat de methode van scenariodenken het beste past bij de processchool. Het scenariodenken dient aan te sluiten bij de rationele besluitvormings- en beleidscyclus van het Ministerie van Defensie. Door de tien vragen van Shell te beantwoorden en de fasen van het model van Peter Schwartz te volgen kan worden aangesloten bij de behoefte om processen te rationaliseren.

### 5. *Hoe kan het scenariodenken op bestuurlijk niveau worden ingebed binnen Defensie?*

Hieronder volgen de voorwaarden voor bestuurlijke inbedding van scenario's binnen het Ministerie van Defensie.

- A. **Relatie scenarioproject met strategie- en beleidsproces.** Het scenarioproject dient impact te hebben op én relatie te hebben met het strategieproces, de beslissingen van het management, het beleidsproces en het beleid. Uit de theorie is gebleken dat de meeste scenarioprojecten falen als deze koppeling niet wordt gemaakt.
- B. **Gedegen voorbereiding en ´rationalisering´ van het scenarioproces.** Voordat het scenarioproces in gang wordt gezet, is het belangrijk dat alle relevante actoren op de hoogte zijn van het doel en de uitkomsten van het scenarioproject. Vervolgens dient het (cyclische) scenarioproces in gang te worden gezet. Tevens dienen de deelnemers op de hoogte te zijn gesteld van de mogelijke valkuilen.

C. **Balans tussen inbreng uit de expertschool en de processchool.** Om maximaal effectiviteit te bereiken met en draagvlak te creëren voor scenariodenken is het belangrijk om een goede balans te vinden tussen de inbreng uit de expertschool en de processchool.

D. **Aansluiten met scenario's bij de denkbeelden van managers.** Scenario's dienen aan te sluiten bij de mentale modellen van managers.

Met het mentale model wordt bedoeld het beeld dat de manager van de wereld heeft gevormd en waarin hij/ zij acteert op basis van kennis en ervaring.

E. **Eisen aan scenario's.** Aan goede en bruikbare scenario's moeten de volgende eisen worden gesteld.

**Drie inhoudelijke eisen ten aanzien van scenario's:**

1. plausibiliteit;
2. verrassend;
3. relevant.

**Twee instrumentele eisen ten aanzien van scenario's:**

1. eenvoudig hanteerbaar;
2. breed toepasbaar.

F. **Eisen aan deelnemers.** Voor de deelnemers van het scenarioproject gelden de onderstaande eisen.

1. Out-of-the box kunnen denken en fantasierijke stimuli in kunnen brengen.
2. Beschikken over autoriteit om draagvlak te creëren voor de scenario's.
3. Beslissingsbevoegdheid hebben ten aanzien van de strategie en het beleid.
4. Beschikken over communicatieve vaardigheden om te overtuigen en de scenario's over te dragen in de organisatie (leiderschapvaardigheden).
5. Deelname van een topmanager. Dit verhoogt de status van een project en de betrokkenheid van de deelnemers.

Figuur 6 vat het gehele proces overzichtelijk samen. Deze figuur kan tevens worden gezien als handleiding voor het gebruik van scenario's voor ex ante beleidsontwikkeling bij het Ministerie van Defensie (volgens de aanleiding tot het onderzoek in hoofdstuk 1).

**Het overkoepelende model van scenariodenken op basis van de koppeling tussen de theorieën:**

| <b>Scenariodenken</b> |  |
|-----------------------|--|
| <b>Vorbereiden:</b>   | <p><b>De 10 vragen van Shell beantwoorden:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. wat is het primaire doel van het scenarioproject;</li> <li>2. wie gaan de scenario's gebruiken;</li> <li>3. wie sponsort/ ondersteunt het project;</li> <li>4. waarom is voor de scenarioaanpak/ scenariodenken gekozen;</li> <li>5. wat zijn de verwachte resultaten (outcomes);</li> <li>6. welke tijdshorizon dekken de scenario's af;</li> <li>7. hoeveel tijd heeft men voor het scenarioproject;</li> <li>8. welke personen zullen betrokken zijn en hoeveel tijd is benodigd;</li> <li>9. hoeveel gaat het scenarioproject kosten en;</li> <li>10. hoe gaan de scenario's worden gebruikt.</li> </ol>  |
| <b>Plannen</b>        | <p><b>Uitwerken van de 8 stappen van Peter Schwartz ten aanzien van het opstellen van scenario's:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. identificeer de vraagstelling of het te nemen besluit;</li> <li>2. benoem belangrijke externe factoren (driving forces) die het succes of falen zullen bepalen;</li> <li>3. benoem de externe krachten (trends) die op de factoren invloed uitoefenen;</li> <li>4. rangschik de krachten naar impact en onzekerheid;</li> <li>5. selecteer die krachten die het meest belangrijk en het meest onzeker zijn;</li> <li>6. werk voor elke combinatie van geselecteerde krachten het verhaal (scenario) uit;</li> <li>7. bepaal de implicaties voor de vraagstelling (of de beslissing) voor elk van de toekomstverhalen;</li> <li>8. selecteer indicatoren en waarschuwingssignalen voor monitoring.</li> </ol> |

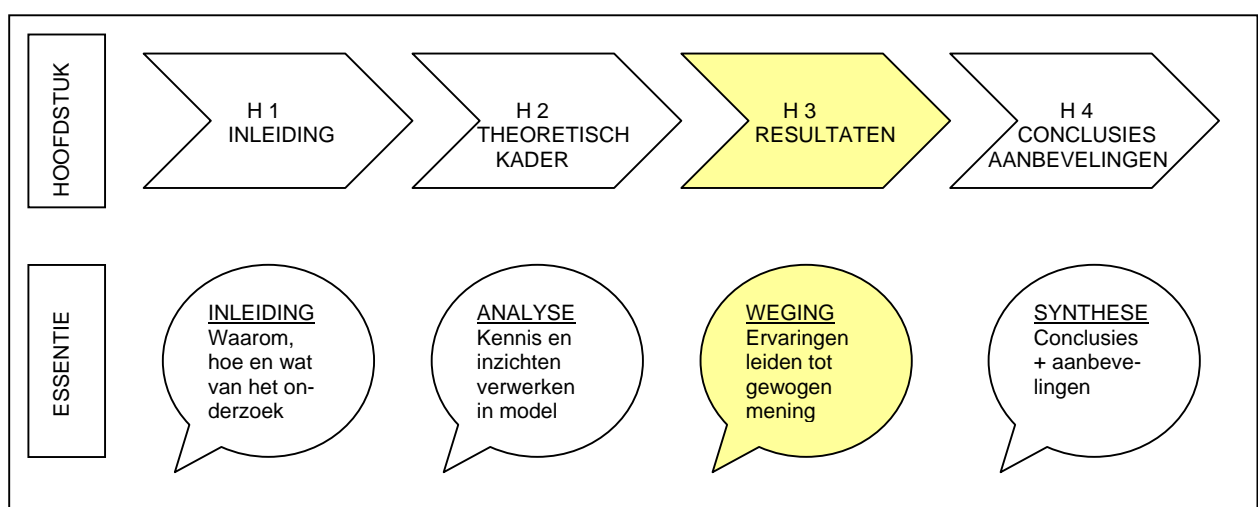
|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Operationaliseren:</b> | <b>Aandachtspunten ten aanzien van het scenarioproject:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. scenario's zijn geen voorspellingen;</li> <li>2. scenario's zijn niet simplistisch. Bijvoorbeeld door alleen één optimistisch en één pessimistisch scenario samen te stellen;</li> <li>3. scenario's zijn niet te gedetailleerd of allesomvattend;</li> <li>4. scenario's vergen doorvertaling van de mogelijke impact van de scenario's op de bedrijfsvoering;</li> <li>5. scenario's vergen leren en ervaren. Om te voorkomen dat scenario's voor de verkeerde doelen worden gebruikt. Bijvoorbeeld wanneer scenario's alleen worden ingezet om medewerkers te informeren in plaats van scenario's het participatieve leren in de organisatie te laten ondersteunen;</li> <li>6. scenario's vergen een brede inbreng;</li> <li>7. scenario's vergen 'out of the box denken' en 'strategie'. Er moeten fantasierijke stimuli in de scenario's worden ingebracht.</li> </ol> <b>Scenario's laten voldoen aan de inhoudelijke en instrumentele eisen:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. inhoudelijke eisen: plausibel, verrassend en relevant;</li> <li>2. instrumentele eisen: eenvoudig hanteerbaar en breed toepasbaar.</li> </ol> |
| <b>Implementeren:</b>     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. scenario's gebruiken voor de strategische conversatie en het uitwerken van het strategische beleid;</li> <li>2. ontwikkelen van de beleidsopties (de beleidsevaluatie ex ante);</li> <li>3. keuze maken uit de beleidsopties (kiezen voor robuust beleid);</li> <li>4. aandacht voor de communicatie van de scenario's (workshops, presentaties).</li> </ol>   |
| <b>Evalueren:</b>         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. periodiek evalueren van de relevantie van de scenario's. Indien nodig aanpassen aan de nieuwe situatie;</li> <li>2. uitkomsten van de evaluatie meenemen in de voorbereiding van het volgende scenarioproces.</li> </ol>   |

Figuur 6: overkoepelend model voor scenariodenken

### 3 RESULTATEN

In het derde hoofdstuk behandel ik de resultaten van het empirisch onderzoek. In het voorgaande hoofdstuk heb ik vanuit de theorie een antwoord gegeven op drie deelvragen, te weten: Welke toegevoegde waarde levert het scenariodenken ten behoeve van het formuleren van beleid; Welke toegevoegde waarde levert scenariodenken ten behoeve van het evalueren van beleid; en welke methoden van scenariodenken zijn uit de literatuur beschikbaar? Daarnaast heb ik op basis van de theorie een zestal randvoorwaarden geformuleerd die noodzakelijk zijn om scenariodenken in te kunnen bedden op bestuurlijk niveau binnen Defensie.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk beantwoord ik de vierde deelvraag van het onderzoek, te weten: Welke specifieke methode past het beste bij Defensie? In het empirisch onderzoek zijn niet alleen de randvoorwaarden voor bestuurlijke inbedding getoetst. Tevens is met de respondenten besproken op welke wijze het scenarioproces is voorbereid, ingericht en geëvalueerd. Op basis hiervan heb ik best practises gedestilleerd die in de eerste paragraaf worden weergegeven. In de tweede paragraaf beantwoord ik de vijfde deelvraag van het onderzoek: Hoe kan het scenariodenken op bestuurlijk niveau worden ingebed binnen Defensie? Dit gebeurt aan de hand van de resultaten van het empirisch onderzoek. Hierbij geef ik aan in hoeverre vanuit het empirisch onderzoek de randvoorwaarden voor het bestuurlijk inbedden van scenariodenken worden (h)erkend. In de derde paragraaf worden de resultaten weergegeven van het scenarioproces en beleidsproces binnen Defensie. De vierde paragraaf bestaat uit een resumé van hetgeen beschreven is in de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk. In deze laatste paragraaf wordt het overkoepelend model voor scenariodenken aangepast op basis van de resultaten uit het empirisch onderzoek zodat het overkoepelend model voor scenariodenken wordt gevalideerd.



Figuur 7: overzicht opbouw scriptie

### **3.1 Welke specifieke methode past het beste bij Defensie?**

In deze paragraaf behandel ik de resultaten en 'best practises' uit het empirisch onderzoek ten aanzien van de voorbereiding, inrichting en uitvoering en evaluatie van het scenarioproces. Ook hier vindt een reflectie vanuit case studies en de theorie plaats.

#### **Voorbereiding scenarioproces**

Ten aanzien van de voorbereiding van het scenarioproces wordt als belangrijk aspect aangegeven dat de procesbegeleiders voorafgaand aan het scenarioproces een cursus of opleiding scenarioplanning dienen te volgen. Dit is van belang zodat zij methodisch worden onderlegd.

In de praktijk blijkt dat het scenarioproces bijna altijd wordt voorbereid door medewerkers van een scenarioafdeling. Dit betekent dat zij een opleiding of cursus dienen te volgen voor het verkrijgen van inzicht in de methoden en technieken. Daarnaast bereiden zij het scenarioproces voor. Dit kan gebeuren door voorafgaand aan het scenarioproces bepaalde aannames te fixeren en inzicht te verkrijgen in trends en ontwikkelingen.

#### **Inrichting scenarioproces**

Voor wat betreft de inrichting van het scenarioproces, kan gesteld worden dat alle organisaties uit het empirisch onderzoek impliciet of expliciet gebruik maken van de methode van Peter Schwartz om de scenario's daadwerkelijk op te stellen. De methode van Peter Schwartz bestaat uit de onderstaande acht stappen (zie ook paragraaf 2.5 voor de uitleg van de stappen):

1. identificeer de vraagstelling of het te nemen besluit;
2. benoem belangrijke externe factoren (driving forces) die het succes of falen zullen bepalen;
3. benoem de externe krachten (trends) die op de factoren invloed uitoefenen;
4. rangschik de krachten naar impact en onzekerheid;
5. selecteer die krachten die het meest belangrijk en het meest onzeker zijn;
6. werk voor elke combinatie van geselecteerde krachten het verhaal (scenario) uit;
7. bepaal de implicaties voor de vraagstelling (of de beslissing) voor elk van de toekomstverhalen; en
8. selecteer indicatoren en waarschuwingssignalen voor monitoring.

#### **Uitvoering scenarioproces**

##### **Start van het proces**

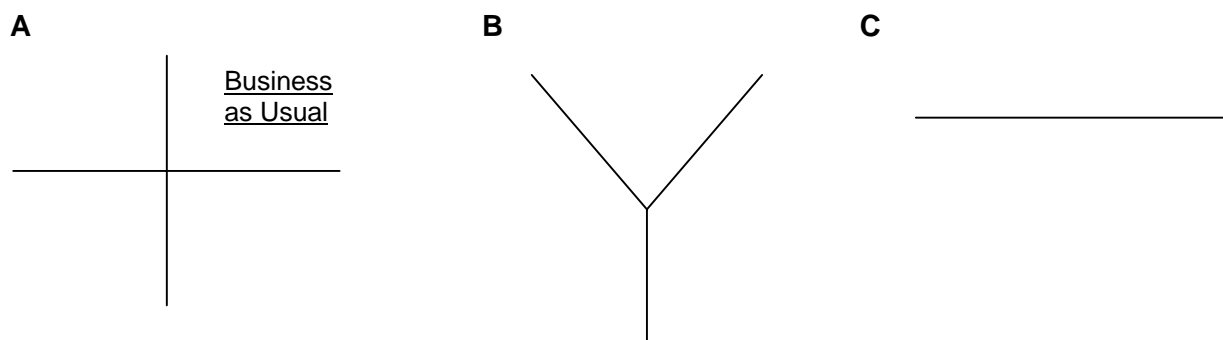
In de praktijk blijkt dat de eerste stap van het model van Peter Schwartz (identificeer de vraagstelling of het te nemen besluit) moeilijk is om te nemen. Binnen Shell hanteert men daarvoor de onderstaande methode.



1. Het scenarioproces begint met het formuleren van een relevante strategische vraag. Om deze strategische vraag te achterhalen, wordt aan alle managers binnen Shell gevraagd waar men 's nachts wakker van ligt als het om het eigen bedrijfsonderdeel gaat.
2. Alle input van de managers wordt gefilterd en hieruit ontstaan een aantal vraagstukken met betrekking tot: 'besluitvorming', 'milieu' en 'commerciële positie'. Uit de input van de managers is tevens een drietal krachten onderkend, te weten: globalisering, liberalisering en technologische ontwikkelingen. Dit geldt specifiek voor de huidige scenario's en niet zozeer voor het scenarioproces.
3. Op basis van deze krachten zijn de tegenkrachten geformuleerd die van invloed zijn op de bedrijfsprocessen van Shell. De tegenkracht van globalisering is o.a. de regelgeving van de World Trade Organisation (WTO). De tegenkracht van liberalisering is re-regulering (bijvoorbeeld door de DTE als 'waakhond'). De tegenkracht van technologische ontwikkelingen betreft o.a. de ethische vraagstukken waar Shell voor komt te staan door de komst van biotechnologie.
4. Vervolgens is bepaald wie de tegenkrachten in werking zet. Hieruit zijn de huidige twee scenario's van Shell ontstaan. Dit is enerzijds het 'Business class' scenario waarin de V.S. alles bepaalt. Anderzijds heeft men een meer gefragmenteerd scenario onderkend waarin sterk uiteenlopende inzichten naar voren komen (PRISM-scenario).

### Scenario opties

**De scenario's van Shell gaan altijd over de buitenwereld.** In de scenario's wordt aandacht besteed aan de menselijke- en maatschappelijke factoren. De scenario's van Shell worden zo algemeen mogelijk gemaakt. Belangrijk bij de scenario's is dat je 360° om je heen kijkt. Er zijn drie opties om te komen tot scenario's:



Figuur 8: drie opties om te komen tot scenario's

**Beoordeling optie A:** het assenstelsel; vaak is er één scenario dat een soort van extrapolatie van de status quo weergeeft (het business as usual scenario).

Dan blijven er nog drie scenario's over. Het risico bij teveel scenario's is dat er overlap gaat ontstaan in de scenario's. Hierdoor kiezen de mensen eerder voor één scenario. Het maken van een keuze is niet de bedoeling van de scenariostudie.

**Beoordeling optie B:** hierin wordt gekozen om drie scenario's op te stellen. Dit is prima als ze divers genoeg zijn.

**Beoordeling optie C:** dit is wat er nu gebeurt is met de huidige scenario's van Shell. Men heeft gekozen voor twee extreme en uiteenlopende scenario's. Shell gaat ervan uit dat de leden van het scenarioteam om kunnen gaan met 3 à 4 scenario's en op meerdere schakborden tegelijk kunnen schaken. Voor de strategie- en beleidsmedewerkers is dit moeilijk gebleken. Daarom is de keuze gemaakt om te werken met twee (extreme) scenario's.

### **Scenario's en het ontwikkelen van beleidsopties**

Nadat de acht stappen zijn doorlopen, zijn de scenario's gereed. Dan is nog niet bepaald wat de scenario's kunnen betekenen ten behoeve van het ontwikkelen van verschillende beleidsopties (de beleidsevaluatie ex ante). In de handreiking scenario's enzo. van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt weergegeven uit welke zes fasen het scenarioproces bestaat. De fasen vier tot en met zes gaan nadrukkelijk in op het testen van de beleidsopties en het maken van de beleidskeuze.

Fase 0: bepaal de beleidsagenda;

Fase 1: analyseer uw werkveldynamiek;

Fase 2: articuleer huidig beleidsconcept;

Fase 3<sup>8</sup> : ontwikkel scenario's;

Fase 4: test uw huidig beleidsconcept ex ante; en

Fasen 5 en 6: beleidsalternatieven en de beleidskeuze.

De output van het scenarioproces resulteert in een aantal scenario's. Zoals hiervoor is weergegeven kunnen multi purpose en single purpose scenario's worden opgesteld. Als uitkomst van het empirisch onderzoek kan gesteld worden dat de meningen verdeeld zijn over het aantal en het type scenario's dat opgesteld dient te worden. Het merendeel van de respondenten gaf aan te werken met het assenkruis (zie figuur 8) om te komen tot de scenario's. Ter ondersteuning van deze methodiek wordt aangegeven dat het assenkruis een goede onderbouwing en verantwoording biedt voor de totstandkoming van de scenario's.

### **Het scenarioteam**

Een scenarioteam bestaat gemiddeld tussen de twaalf en vijftien personen. Het team bestaat veelal uit een vaste kern van functionarissen van een scenarioafdeling (de procesbegeleiders) en uit experts, zowel van de werkvloer als de externe experts (ook wel de remarkable people genaamd).

---

<sup>8</sup> In fase 3 kunnen de acht stappen van Peter Schwartz worden doorlopen.

Hieronder volgen een aantal voorbeelden<sup>9</sup> van KIWA, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Shell.

Het **scenarioteam bij KIWA** bestond uit 15 personen. Daarvan waren 5 medewerkers van KIWA die de procesbegeleiding verzorgden. Daarnaast bestond het team uit 10 medewerkers van de waterbedrijven, die de 'inhoud' voor hun rekening namen (trendanalyse).

De omvang van de scenarioteams binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschilt per scenariostudie. De medewerkers van de afdeling Strategische Kennis Ontwikkeling initiëren en ondersteunen de scenariostudies. Een scenarioteam bestaat uit medewerkers van de afdeling Strategische Kennis Ontwikkeling aangevuld met medewerkers van de beleidsdirecties. De medewerkers die participeren zijn tevens de beoogde eindgebruikers van de scenario's. Een gemiddeld scenarioteam bestaat uit 8 à 9 personen. Ook binnen directies worden scenario's ontwikkeld, dit gebeurt niet alleen door de afdeling Strategische Kennis Ontwikkeling. De medewerkers van de afdeling Strategische Kennis Ontwikkeling dragen zorg voor de procesbegeleiding en verrichten tevens inhoudelijke werkzaamheden ten aanzien van de scenario's.

Bij Shell worden de scenario's opgesteld door de Global Business Environment Unit in Londen. De Global Business Environment Unit in Londen bestaat uit twaalf vaste medewerkers. Het aantal medewerkers kan iets fluctueren in de tijd, het gaat om ongeveer 12 medewerkers. Zes medewerkers zijn afkomstig uit de verschillende Shell onderdelen. Dit zijn medewerkers die tien á vijftien jaar ervaring hebben. Het is belangrijk dat deze medewerkers participeren omdat zij beschikken over het gewenste historisch besef en kennis van de organisatie. Daarnaast bestaat de afdeling uit zes personen die niet afkomstig zijn van Shell. Dit zijn de zogenaamde 'remarkable people' die vanuit een ander perspectief naar de scenario's kijken.

### **Duur van het scenarioproces**

Uit het onderzoek blijkt dat de duur van het scenarioproces kan variëren van dertig dagen tot anderhalf jaar. Dit is afhankelijk van het type en de reikwijdte van de scenario's. De pilot van het ministerie van justitie heeft dertig dagen geduurd. Hierbij zijn single purpose scenario's opgesteld en is het voorbereidende werk gedaan door het adviesbureau De Ruijter.

Bij KIWA heeft het eerste scenarioproces voor de drinkwaterleidingbedrijven anderhalf jaar geduurd. Dit is gerekend vanaf de driedaagse cursus van de procesbegeleiders tot en met de invoering van de scenario's met behulp van de roadshows die zijn georganiseerd voor de managementteams van de drinkwaterleidingbedrijven.

---

<sup>9</sup> Een korte uitleg van de scenario's is opgenomen in bijlage 2.

## Geldigheidsduur van de scenario's

In principe kun je geen geldigheidsduur koppelen aan scenario's omdat je afhankelijk bent van de ontwikkelingen in de omgeving. Binnen KIWA is dit aspect goed verwoord. De geldigheidsduur van de scenario's is niet afgesproken, omdat daarover vooraf niks te zeggen valt. Ze zijn 'houdbaar' tot het moment dat er ontwikkelingen optreden die niet passen binnen de scenario's. KIWA kijkt scenario's van KIWA kijken vooruit naar 2020. De geldigheidsduur van de scenario's is niet gebaseerd op het type drinkwaterleidingbedrijf (progressief of conservatief) maar heeft te maken met de ontwikkeltijd van nieuwe technologieën. Er is binnen KIWA niet afgesproken wanneer nieuwe scenario's moeten worden opgesteld. Als uit de signalen vanuit de maatschappij blijkt dat de scenario's (dreigen) niet meer te voldoen dan worden de scenario's herzien of worden nieuwe scenario's opgesteld.

## Acceptatie scenario's

Ten aanzien van de acceptatie van de output van het scenarioproces (de scenario's en de beleidsopties) is het belangrijk om te bezien op welke wijze het scenarioproces is geïnitieerd. Is dit topdown opgelegd of is dit bottom-up tot stand gekomen?

Bij KIWA is dit proces *bottom-up* verlopen. KIWA heeft het scenarioproces voor haar klanten zelf in gang gezet. Dit betekende in de praktijk dat na afloop van het scenarioproces het managementteam (MT) van de verschillende drinkwaterbedrijven overtuigd moesten worden en tot actie moesten worden aangezet. Na afloop van het scenarioproces heeft het scenarioteam van KIWA de volgende twee acties moeten ontplooiën:

1. KIWA heeft getracht de MT-leden van de drinkwaterbedrijven ervan te overtuigen dat zij iets moesten doen met de toekomst (aan de hand van de scenario's).
2. KIWA heeft de MT-leden tevens een manier aangereikt om ze te leren werken met de scenario's.<sup>10</sup>

Binnen Shell wordt het scenarioproces topdown opgelegd. De managers van Shell die grote investeringsvragen indienen, dienen rekening te houden met de scenario's. Bij grote investeringsvoorstellen geldt dat de aanvrager een korte bespreking moet doen van wat de investering betekent in de scenario's van Shell. Indien deze scenariobespreking niet wordt gedaan, is het investeringsvoorstel bij voorbaat kansloos.

De scenario's zijn tevens een vorm van taal en cultuur binnen Shell. Het gaat er dan ook niet om of de scenario's uitkomen maar of men flexibel genoeg is om de organisatie van de ene toekomst naar de andere toekomst te sturen. Ten behoeve van de *acceptatie* van scenario's heeft Shell een aantal *tips* geformuleerd voor Defensie:

1. vanaf het eerste moment moet het scenarioproces goed worden ingebed binnen Defensie.

---

<sup>10</sup> Hiervoor heeft KIWA een roadshow georganiseerd waarbij de specifieke strategische vragen van het managementteam getoetst werden aan de scenario's.

Dit kan gebeuren door de scheiding aan te brengen van de afdeling die de scenario's opstelt en een afdeling die de scenario's hanteert/ gebruikt voor strategieontwikkeling.

2. het scenarioteam moet bestaan uit gerespecteerde medewerkers. Voor de medewerkers van Defensie moet het ook een goede carrièrestap zijn om in het scenarioteam te gaan werken.
3. zorg voor zoveel mogelijk diversiteit binnen het scenarioteam. Een medewerker van het scenarioteam moet na 3 à 4 jaar van baan wisselen en op zoek naar een andere baan binnen Defensie. Het vaste scenarioteam (zie de top van de piramide) kan binnen Defensie bestaan uit 4 à 6 vaste medewerkers. Dit zijn dan zowel de procesexperts als de contentexperts (exclusief de 'remarkable people').

### **Valkuilen**

Zorg ervoor dat het scenarioproces niet te lang duurt. Vanaf de kick-off tot het einde (het opleveren van de scenarioboekjes) mag het proces niet meer dan één jaar duren, aldus Shell. Streef geen perfectie na in het eerste scenarioproces. Perfectie is de vijand van het goede. Begin liever praktisch en maak scenario's waarmee de strategie- en beleidsmakers binnen Defensie echt uit de voeten kunnen. En blik in de Defensie scenario's hooguit tien à vijftien jaar vooruit, aldus de respondenten.

### **Aandachtspunten**

Het formuleren van de strategische vraag is een moeilijke fase. Hierbij moet men een goede afbakening maken van de relevante omgeving. In de scenarioworkshops wordt de medewerkers gevraagd naar het onderkennen van trends. Denken in termen van trends is mogelijk gebleken. Wat daarnaast moeilijk is gebleken, is het denken in termen van trendbreuken. Met andere woorden: wat nu als de trend 180° omkeert? Bijvoorbeeld voor Defensie: de trend is nu kleinschalige terrorisme c.q. guerrilla activiteiten. Wat betekent het voor Defensie als deze terrorisme/ guerrilla trend 180° omslaat en bijvoorbeeld escaleert tot een grootschalig conflict of verwater?

In de workshops wordt gevraagd aan de deelnemers om kleine incidenten een miljoen keer uit te vergroten, bijvoorbeeld de moord op Fortuyn of Van Gogh. Wat betekent het voor Defensie als de incidenten een grote omvang aannemen? Op basis van (extreme) incidenten wordt binnen Shell gezocht naar grote trends.

### **Scenario's versus risicoanalyse**

In de ogen van Shell is scenarioplanning en scenarioanalyse een vorm van risicoanalyse en risicobenadering, waarbij het opwaartse en neerwaartse risico wordt meegenomen. Dit betekent: kijk naar de kansen en bedreigingen. Iedere keer moet een manager beoordelen of een beslissing strookt met de scenario's. Vele malen is bij Shell gebleken dat ze daardoor een waardevol hulpmiddel zijn.

Bijvoorbeeld, op basis van scenario's heeft Shell al haar belangen in kolen verkocht en is Shell in duurzame energie gestapt. Vanuit de scenario's was voorzien dat daar voor Shell een rol is weggelegd.

### **Evaluatie scenarioproces**

Bij het merendeel van de respondenten wordt het scenarioproces na verloop van tijd geëvalueerd. Doordat het scenarioproces veelal een cyclisch proces betreft, worden de verbeteringen direct doorgevoerd.

### **3.2 Toetsing van de randvoorwaarden voor het bestuurlijk inbedden van scenariodenken**

Voor het empirisch onderzoek heb ik vier typen functionarissen geïnterviewd. Voorafgaand aan de interviews heb ik een basisvragenlijst samengesteld. Ten behoeve van de interviews heb ik een op het type functionaris afgestemde (gestandaardiseerde) vragenlijst gehanteerd. In alle interviews zijn de randvoorwaarden voor bestuurlijke inbedding uit het literatuuronderzoek voorgelegd en afgestemd. De set van vragenlijsten en de lijst met geraadpleegde en geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 3. Hieronder beschrijf ik vanuit welk oogpunt en met welk doel de vier typen functionarissen zijn geïnterviewd.

1. Functionarissen binnen Defensie die in het verleden binnen Defensie scenariostudies hebben geïnitieerd en/ of hebben geparticipeerd bij de (operationele) scenariostudies die samen met TNO (Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek) zijn uitgevoerd. Hierbij gaat het om functionarissen van de afdeling Conceptuele Zaken (CZ), zowel een voormalig afdelingshoofd als het huidige afdelingshoofd en een voormalig medewerker. In het verleden, voor het eerst in 1998, heeft de afdeling Conceptuele Zaken samen met TNO een tweetal scenariostudies uitgevoerd.<sup>11</sup> Met name de tweede scenariostudie heeft gediend voor het leveren van input ten behoeve van de Strategische Visie (SV) van de Chef Defensiestaf (CDS). De output van deze studie bestond uit een zestal 'operationele' scenario's. De betreffende functionarissen van de afdeling Conceptuele Zaken heb ik geïnterviewd om te achterhalen hoe het proces is verlopen, wat er goed ging, wat de verbeterpunten waren, hoe de (kwaliteit van de) scenariostudies zijn ervaren en wat is gebeurd met de output van de scenariostudies.
2. Eén functionaris binnen Defensie die mogelijk in de toekomst een bestuurlijke scenariostudie initieert en/ of daarin participeert. Deze functionaris is afkomstig van de Directie Algemene Beleidszaken (DAB). De Directie Algemene Beleidszaken is verantwoordelijk voor het beleidsproces en de beleidsintegratie binnen Defensie. Met deze functionaris is besproken hoe het huidige beleidsproces verloopt en op welke wijze de ex ante beleidsevaluatie wordt uitgevoerd. Tevens is de Directie Algemene Beleidszaken aangewezen om toekomstverkenningen uit te voeren.

In het interview is de realisatie ten aanzien van dit aspect aan bod gekomen en is besproken hoe de Directie Algemene Beleidszaken dit in de toekomst wil oppakken.

3. Functionarissen van andere overheidsorganisaties die scenariostudies initiëren en/ of daarin participeren. In het kader van dit onderzoek is het interessant om te onderzoeken hoe bij andere overheidsorganisaties het scenarioproces is ingericht en bestuurlijk is ingebed. Defensie is in principe het beste te vergelijken met andere ministeries, daarom zijn de best practices van andere ministeries van belang. Op basis van het theoretisch onderzoek is naar voren gekomen dat een aantal ministeries zich bezig houdt met scenario's en daarover publiceert of handleidingen of case studies beschikbaar stelt. Mede naar aanleiding van dit materiaal heb ik functionarissen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van Justitie geïnterviewd. Daarnaast ben ik via collega's van Defensie terechtgekomen bij een functionaris van de Algemene Rekenkamer (ARK) en een functionaris van het Ministerie van Algemene Zaken (AZ).

Bij deze laatste functionaris moet worden vermeld dat deze persoon niet het standpunt van het ministerie van Algemene Zaken uitdraagt maar als privé persoon op basis van zijn kennis en ervaring is geïnterviewd.

4. Functionarissen van bedrijven die scenariostudies initiëren en/ of hierin participeren. De laatste categorie betreft de functionarissen die in bedrijven scenariostudies hebben geïnitieerd of hebben geparticipeerd bij scenariostudies. Uit het literatuuronderzoek is naar voren gekomen dat binnen Shell begin jaren zeventig de meervoudige scenariomethode is gehanteerd en in de loop der jaren is vervolmaakt. Shell heeft dit instrument de afgelopen decennia overwegend succesvol kunnen hanteren. Vanuit de literatuur worden succesverhalen van Shell veelvuldig aangehaald. Op basis van deze gegevens is een functionaris geïnterviewd bij Shell. Daarnaast is een functionaris geïnterviewd die als toekomstonderzoeker aan de TU Delft promoveert. Deze functionaris was daarvoor werkzaam op de scenarioafdeling van KPN (afdeling future scanning) en heeft verschillende scenario publicaties (waaronder een onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, WRR) op zijn naam staan.

Hieronder volgen de resultaten van het empirisch onderzoek. Per bestuurlijke voorwaarde wordt een subconclusie weergegeven op basis van de output van de interviews.

### 3.2.1 Relatie scenarioproject met strategie- en beleidsproces

De eerste voorwaarde was dat het scenarioproject impact dient te hebben op én relatie te hebben met het strategieproces, de beslissingen van het management, het beleidsproces en het beleid. Uit de theorie is gebleken dat de meeste scenarioprojecten falen als deze koppeling niet wordt gemaakt.

---

<sup>11</sup> Zie bijlage 2: uitleg van de twee scenariostudies van het Ministerie van Defensie.

Vanuit het empirisch onderzoek wordt deze randvoorwaarde unaniem bevestigd door de respondenten. Als toevoeging hierop wordt aangegeven dat scenario's ook toegespitst moeten worden op het niveau van strategie en beleid.

Bij Defensie hebben de twee scenariostudies in samenwerking met TNO (Uitzicht op Uitdaging en Toekomst in Thema's) een relatie gehad met het strategieproces. De scenariostudies hebben als input gediend voor de Strategische Visie van de Chef Defensiestaf. De resultaten van deze studies zijn breed uitgezet binnen de defensieorganisatie. De scenariostudies zijn daarna niet opgepakt en doorvertaald door een beleidsafdeling binnen Defensie, aldus de respondent.

Ten aanzien van het bovenstaande worden door de respondenten de volgende aandachtspunten weergegeven:

1. Door de Algemene Rekenkamer is geconstateerd dat scenario's dikwijls verkeerd worden gebruikt in de praktijk. In de praktijk worden beleid en scenario's door elkaar gebruikt. Scenarioprojecten gaan ook vaak 'mis' wanneer de besluitvormers op ministerieel niveau moeten beslissen, bijvoorbeeld bij de Schiphol Casus.<sup>12</sup> De oorzaak hiervoor ligt in het feit dat ministeries in het algemeen over onvoldoende kennis beschikken over wat scenario's precies zijn en op welke wijze zij gebruikt dienen te worden. Scenario's en beleid worden binnen Shell gezien als twee zijden van dezelfde munt. Shell heeft ervaren dat binnen de overheid vaak wordt gedacht in beleidsscenario's of doelscenario's. De respondent van Shell geeft aan dat er duidelijk *onderscheid* moet zijn tussen *scenario's en beleid*.
2. Daarnaast 'verkopten' scenario's politiek gezien niet altijd even goed. Deze problematiek komt ook naar voren bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hier is de wenselijkheid van de scenariostudies onder de aandacht gebracht. De politieke leiding vaart evenwel haar eigen koers. Indien extreme scenario's worden opgesteld, kunnen deze botsen met de politieke wenselijkheid.
3. Tot slot blijkt uit de interviews dat bij géén van de ministeries of bedrijven scenario's worden gebruikt voor de beleidsevaluatie ex post. Wel worden de scenario's bij Shell na verloop van tijd aan een inspectie onderworpen en wordt bepaald wat de sterke en zwakke kanten waren van de scenario's. Bijvoorbeeld, naar aanleiding van de Brent Spar problematiek is onderzocht waarom Shell dit niet heeft onderkend in haar sociaal-economische scenario's. Dit is een omissie geweest. Shell heeft hiervan geleerd en in de volgende scenario's is veel meer aandacht besteed aan de menselijke en maatschappelijke factoren.

---

<sup>12</sup> Zie hiervoor het rapport: 'Groecijfers Schiphol' van de Algemene Rekenkamer. In de Schiphol casus is uiteindelijk voor maar één scenario beleid uitgewerkt. Het kabinet baseert haar beslissing dan op één scenario. Het gevolg hiervan is dat er geen conditioneel of robuust beleid wordt opgesteld dat in alle scenario's van toepassing is.



### 3.2.2 Gedegen voorbereiding en ´rationalisering´ van het scenarioproces

Voordat het scenarioproces in gang wordt gezet, is het belangrijk dat alle relevante actoren op de hoogte zijn van het doel en de uitkomsten van het scenarioproject. Vervolgens dient het (cyclische) scenarioproces in gang te worden gezet. Tevens dienen de deelnemers op de hoogte te zijn gesteld van de mogelijke valkuilen.

De tweede randvoorwaarde wordt ook unaniem bevestigd door de respondenten. Twee aspecten vinden de respondenten hierbij belangrijk. Als eerste is het van belang om bij de voorbereiding te achterhalen waar het managementteam informatie over wil hebben en om te weten wanneer het managementteam tevreden is over de kwaliteit (inhoud en vorm) van de scenario´s. Tevens dient aan de betrokken leidinggevenden goed te worden uitgelegd wat een scenario is. Daarnaast dient de leidinggevende goed te beseffen dat het bij *scenario´s* gaat om *even waarschijnlijke toekomstbeelden*. Ten aanzien van de rationalisering wordt aangegeven dat een rationeel proces het project serieuzer en meer wetenschappelijk gevalideerd maakt. Wanneer het scenarioproces nauwkeurig wordt doorlopen, kan dit de acceptatie van de scenario´s door het managementteam vergroten. Het scenarioproces wordt herkend als een rationeel proces. Het is enerzijds een creatief proces en anderzijds een rationeel proces waarbij gefaseerd wordt gehandeld.

### 3.2.3 Balans tussen inbreng uit de expertschool en de processchool

Om maximaal effectiviteit te bereiken met en draagvlak te creëren voor scenariodenken is het belangrijk om een goede balans te vinden tussen de inbreng uit de expertschool en de processchool.

Wederom wordt de randvoorwaarde unaniem bevestigd. Uit de interviews komt verder naar voren dat managers goed aan kunnen geven wat er in de praktijk speelt (input vanuit de processchool). In de praktijk worden verschillende typen functionarissen betrokken bij het scenarioproces. Zowel procesbegeleiders als experts en managers uit de praktijk en ´remarkable people´<sup>13</sup> die vanuit een andere invalshoek de scenario´s beoordelen. Tot slot wordt in de interviews vaak gewezen op het belang van goede procesbegeleiders (intern of extern) die de methodiek goed ´in de vingers´ hebben en die de voortgang van het proces goed bewaken.

Bij de scenariostudies van Defensie is de inbreng vanuit de twee scholen gewaarborgd. TNO zorgde bijvoorbeeld voor de experts en vanuit de krijgsmacht delen en de afdeling Conceptuele Zaken kwam input vanuit de processchool.

### 3.2.4 Aansluiten met scenario´s bij de denkbeelden van managers

Scenario´s dienen aan te sluiten bij de mentale modellen van managers. Met het mentale model wordt bedoeld het beeld dat de manager van de wereld heeft gevormd en waarin hij/zij acteert op basis van kennis en ervaring.

---

<sup>13</sup> Remarkable people is een term die geïntroduceerd is door Peter Schwartz en gaat over bijzondere en interessante mensen als kunstenaars, trendwatchers etc.

Ook de vierde randvoorwaarde wordt unaniem bevestigd. De respondenten geven aan dat scenario's aan dienen te sluiten bij de denkbeelden van managers en dat de scenario's niet te controversieel mogen zijn. Door de (voormalig) functionarissen van de afdeling Conceptuele Zaken van Defensie wordt gesteld dat de scenario's in het verleden niet te uitdagend of controversieel mochten zijn. Indien de scenario's wel te uitdagend of controversieel waren, konden zij niet rekenen op het commitment van het topmanagement. In het merendeel van de interviews wordt de acceptatie van de scenario's, met name door het topmanagement, als aanvullende randvoorwaarde genoemd.

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft men een specifieke werkwijze ontwikkeld waardoor de scenario's beter aan kunnen sluiten bij de denkbeelden van managers. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden in de voorbereiding van de scenariostudie een aantal veronderstellingen gefixeerd. Hierdoor wordt de scope afgebakend waarbinnen het proces zich afspeelt. Het gaat erom dat een soort van 'aannepakket' van tevoren wordt vastgesteld en dit 'aannepakket' wordt bekend gemaakt aan de leden van het scenarioteam.

### 3.2.5 Eisen aan scenario's

Aan goede en bruikbare scenario's moeten de volgende eisen worden gesteld.

In het algemeen worden de eisen ten aanzien van de scenario's bevestigd. Op sommige aspecten wordt een nuancering gemaakt of aanvulling gegeven. Deze nuancering wordt bij de eisen hieronder weergegeven.

#### **Drie inhoudelijke eisen ten aanzien van scenario's.**

##### **A. plausibiliteit:**

Ten aanzien van de plausibiliteit geldt als uitgangspunt dat de scenario's allemaal even aannemelijk zijn zodat er géén prioritering van de scenario's ontstaat.

##### **B. Verrassend.**

##### **C. Relevant.**

#### **Twee instrumentele eisen ten aanzien van scenario's.**

##### **A. Eenvoudig hanteerbaar:**

De eis dat scenario's eenvoudig hanteerbaar dienen te zijn, is bijna niet haalbaar in de praktijk. Wanneer de scenario's te eenvoudig zijn dan werkt het niet; dan is het te simpel voor de gebruikers. Wanneer men echt met scenario's wil werken, mogen de scenario's best wat complexer zijn. Het is belangrijker dat er draagvlak is voor de scenario's dan dat de scenario's eenvoudig hanteerbaar zijn.

##### **B. Breed toepasbaar.**

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de verschillende ministeries en organisaties scenario's voor verschillende doeleinden gebruiken.

Bijvoorbeeld, bij Shell worden scenario's gebruikt ten behoeve van de strategie, het beleid en het maken van beleidsopties (de beleidsevaluatie ex ante) en investeringsopties. Binnen het Ministerie van Justitie worden scenario's gebruikt voor toetsing en ontwikkeling van robuust en dynamisch beleid.

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn de scenariostudies erop gericht om robuust beleid te maken. Het is belangrijk om vast te stellen waar de scenario's voor gebruikt gaan worden. Voor de strategie, het beleid, het maken van beleidsopties of het toetsen en ontwikkelen van robuust en dynamisch beleid.

Bij verschillende doelen horen scenario's met een andere reikwijdte. Vanuit de literatuur wordt hierbij gesproken over multi purpose en single purpose scenario's.<sup>14</sup>

*Multi purpose scenario's* zijn grove scenario's die worden opgesteld ten behoeve van een groot aantal ongerelateerde beleidsstukken. Ze moeten dus nog wel per beleidsvraagstuk nader worden uitgewerkt en ingevuld. De Europascenario's van het CPB zijn daar een voorbeeld van. *Single purpose scenario's* zijn gerichte scenario's die worden opgesteld voor een bescheiden groep samenhangende beleidsvraagstukken binnen één werkveld. Een groot aantal scenario's valt in deze categorie. Scenario's hoeven dus niet per definitie breed toepasbaar te zijn. Het ligt eraan voor welke doeleinden de scenario's worden opgesteld. Op basis hiervan wordt de reikwijdte van het scenario bepaald.

#### **Aanvullende eisen van de respondenten:**

##### **A. Het scenarioproces en de scenario's moeten leuk zijn.**

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat het scenarioproces en de scenario's leuk moeten zijn. Op deze wijze enthousiasmeren de scenario's beter. Dit wordt mogelijk gemaakt door op een andere locatie de scenario's samen te stellen en door voorafgaand aan het proces oefeningen te doen die de rechter hersenhelft en het creatieve denkproces stimuleren.

##### **B. Zorg voor voldoende budget voor communicatie, implementatie en het oefenen met de scenario's.**

Bijvoorbeeld, binnen KPN werd in het begin door de afdeling future scanning ongeveer 80% van de tijd besteed aan het ontwikkelen van de scenario's en 20% van de tijd werd besteed aan de implementatie. Later is dit aangepast naar ongeveer 40 % van de tijd besteden aan het ontwikkelen van de scenario's en 60% van de beschikbare tijd gebruiken voor de communicatie en implementatie van de scenario's. Voor KIWA geldt eenzelfde verandering in de loop der tijd.

#### 3.2.6 Eisen aan deelnemers

Voor de deelnemers van het scenarioproces gelden de onderstaande eisen.

In het algemeen worden de eisen ten aanzien van de deelnemers van het scenarioproces bevestigd. Bij sommige eisen wordt een nuancering gemaakt of aanvulling gegeven. Deze wordt bij de eisen hieronder weergegeven.

- A. Out-of-the box kunnen denken en fantasierijke stimuli in kunnen brengen.**
- B. Beschikken over autoriteit om draagvlak te creëren voor de scenario's.**
- C. Beslissingsbevoegdheid hebben ten aanzien van de strategie en het beleid.**

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de leden uit het scenarioteam **niet** hoeven te beschikken over beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de strategie en het beleid. Het gaat erom dat de leden voldoende draagvlak hebben binnen de organisatie.

- D. Beschikken over communicatieve vaardigheden om te overtuigen en de scenario's over te dragen in de organisatie (leiderschapvaardigheden).**
- E. Deelname van een topmanager. Dit verhoogt de status van een project en de betrokkenheid van de deelnemers.**

De deelname van een topmanager is geen noodzakelijke eis. De ervaring leert dat topmanagers beheersmatig denken en kunnen zorgen voor 'idea-killers'. Een topmanager hoeft niet per definitie onderdeel uit te maken van het scenarioteam. Het is wel van belang dat een topmanager fungeert als 'sponsor' voor het scenarioproces. Dit vergroot de acceptatie en het commitment aan de scenario's.

Hieronder volgen een aantal aanvullende eisen van de respondenten. De eisen A t/m E worden deels afgedekt door de oorspronkelijke eisen. De respondenten hebben een andere terminologie gehanteerd. De laatste eis (F) is aanvullend.

**Aanvullende eisen van de respondenten:**

- A. Generalist.**
- B. Flexibel.**
- C. Creativiteit.**
- D. Beschikken over verbeeldingskracht.**
- E. Beschikken over analytisch vermogen.**
- F. Beschikken over historisch besef en kennis over de organisatie.**

**Aanvullende Bestuurlijke randvoorwaarde 7 vanuit het empirisch onderzoek:**

**Beschikken over heldere doelen.** Scenario's kunnen dienen als een vorm van beleidsevaluatie ex ante. In feite is iedere beleidsevaluatie ex ante een vorm van een strategische afweging. Echter, er is één belangrijke randvoorwaarde en dat is dat je alleen beleid kunt evalueren wanneer de beoogde resultaten van dat beleid vooraf duidelijk zijn. Voldoende concrete doelen hoeven niet persé meetbaar te zijn, in de zin dat je er een getal aan kunt hangen. De doelen moeten zodanig zijn geformuleerd dat je op enig moment in de toekomst kunt vaststellen of het doel is gerealiseerd. Onvoldoende concreet is bijvoorbeeld 'ergens'. Beter is: Den Haag. Nog beter: Den Haag, Kalvermarkt 32 op 15 november 2005 om 14.00 uur. De beleidsdoelstellingen binnen de overheid zijn dikwijls onvoldoende concreet.

---

<sup>14</sup> Deze terminologie is afkomstig uit: 'Scenario's enzo. een handreiking voor scenarioplanning' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De tweede 'W'-vraag uit Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) (Wat gaan we daarvoor doen?) kan niet worden getoetst of worden geëvalueerd wanneer de eerste 'W'-vraag (wat zijn de doelen?) niet helder is omschreven.

Binnen de overheid wordt veelal in discussies aangegeven dat de doelen niet helder kunnen worden geformuleerd. Dat betekent dus dat er geen norm is om te bepalen hoeveel geld in de activiteiten kan worden gestoken om het doel te realiseren en uit welke beleidsopties kan worden gekozen. Het is belangrijk om, voordat men aan de slag gaat met het formuleren van beleid en het uitvoeren van beleidsevaluaties ex ante, na te denken over het doel dat gerealiseerd dient te worden en op welke wijze dit doelmatig kan gebeuren.

### 3.2.7 Organisatorische inbedding

Het antwoord op de vijfde deelvraag: hoe kan het scenariodenken op bestuurlijk niveau worden ingebed is als volgt. Als eerst dient aan de bovenstaande zeven randvoorwaarden te worden voldaan. Daarnaast is in de interviews naar voren gekomen hoe het scenariodenken organisatorisch is ingebed. De conclusies hieromtrent worden hieronder weergegeven.

Als eerste is het van belang te vermelden dat de scenariomethode bij een aantal respondenten nog niet is ingebed binnen de organisatie. Bij Shell is het scenariodenken wel ingebed. Zowel bij Shell als bij de Algemene Rekenkamer bestaat de opvatting dat een organisatie zorg moet dragen voor een scheiding tussen de actoren die de scenario's opstellen (bijvoorbeeld een studieclub of een aparte afdeling) en de actoren die het beleid formuleren (de beleidsmedewerkers). Het is wel belangrijk dat beleidsmedewerkers participeren bij het ontwikkelen van de scenario's. Het is verstandig om de scenarioafdeling niet onder te brengen bij de beleidsafdeling. De Algemene Rekenkamer heeft in het empirisch onderzoek aangegeven dat zij veelal de verwarring constateren tussen scenario's en beleidsopties. Om deze problematiek te voorkomen binnen Defensie, is het verstandig om de beleidsafdeling en de scenarioafdeling gescheiden te houden. Ook bij het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestaat een aparte afdeling ten behoeve van het initiëren en faciliteren van het scenarioproces.

Op basis van het voorgaande kan de conclusie getrokken worden dat het van belang is om de *scheiding* te maken tussen actoren die de scenario's opstellen en de actoren die de scenario's toepassen. Bijvoorbeeld binnen Shell is het scenariodenken bestuurlijk ingebed doordat twee aparte groepen c.q. afdelingen zich bezig houden met scenario's. In Londen is een afdeling (de Global Business Environment) die zich bezig houdt met het maken van scenario's. De tweede groep bestaat uit de strategie- en beleidsmakers binnen de gehele Shell organisatie. De output van de scenariomakers in Londen dient als input voor de strategie- en beleidsmakers binnen Shell. Het vertrekpunt voor de strategie- en beleidsmakers zijn de Global scenario's (dit zijn multi purpose scenario's). Deze Global scenario's moeten doorvertaald worden naar focused scenario's.

Dit betekent dat de Global scenario's een verdiepingsslag krijgen en worden toegespitst op een regionaal gebied of een specifiek onderwerp. Binnen Shell is onderkend dat er binnen de organisatie een mechanisme moet zijn dat de scenario's verder doorvoert. In de praktijk betekent dat de doorvertaling van de Global scenario's door de strategie- en beleidsmedewerkers.

### **3.3 Het scenarioproces en beleidsproces binnen Defensie**

#### **Scenarioproces**

Sinds 1997 zijn door Defensie twee scenariostudies uitgevoerd. In de periode van 1997-1999 is in samenwerking van de afdeling Conceptuele Zaken van Defensie samen met TNO Fysisch en Elektronisch Laboratorium (FEL) de studie Toekomst in Thema's (TiT) uitgewerkt. De volgende studie, Uitzicht op Uitdaging (UoU) uit de periode 2000-2002, is gebaseerd op de studie Toekomst in Thema's. Deze studie is opgesteld ten behoeve van het ondersteunen bij het opstellen van het nieuwe Defensie Strategisch Plan (DSP). Meer in het bijzonder ten behoeve van de Strategische Visie van de Chef Defensie Staf met een beschrijving van de in 2015-2020 gewenste functionaliteiten en capaciteiten van de Nederlandse krijgsmacht.

Het resultaat van de studie was dat noties uit de scenariostudies zijn doorvertaald in de Strategische Visie. De Strategische Visie bestond voor een deel uit een extrapolatie van de ontwikkelingen uit die periode. Het feit dat men koos voor deze (extrapolatie) methode heeft te maken met de Defensiecultuur waarin in die tijd nauwelijks ruimte was voor de inbreng van controversiële zaken (zoals uitdagende scenario's), aldus de respondent. De scenario's worden door de afdeling Conceptuele Zaken in de huidige situatie nog gebruikt als basis voor andere beleidsontwikkelingstudies. Buiten de afdeling Conceptuele Zaken zijn de scenario's niet (her)gebruikt. Dus ook niet voor het uitvoeren van de beleidsevaluatie ex ante.

De kosten-baten verhouding van de scenariostudies is nauwelijks te bepalen en aan te geven. Er is ook geen causaal verband te leggen tussen de uitkomst van de scenariostudie en de gerealiseerde doelen. Wel kan geconcludeerd worden dat de uitkomst van de studie in lijn is met latere ontwikkelingen.

#### **Beleids-, plannings-, en begrotingsprocedure (BPB) van Defensie**

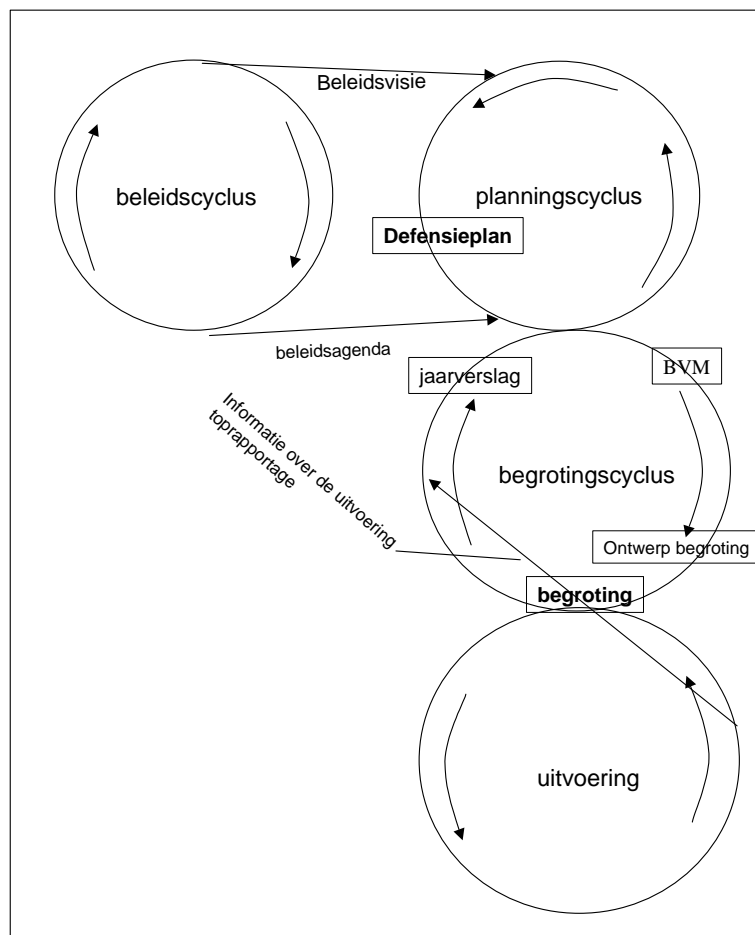
De beleids-, plannings-, en begrotingsprocedure van Defensie is beschreven in hoofdstuk vijf van het Besturingsmodel van Defensie en wordt hieronder weergegeven (zie figuur 9). Defensie streeft naar een integrale besturing, gericht op het bereiken van de doelstellingen (prestaties) en een maximaal inzicht in de samenhang tussen doelen, activiteiten en middelen, een en ander in overeenstemming met de VBTB-regels. Hiervoor is de beleids-, plannings- en begrotingsprocedure (BPB-procedure) ontworpen. De BPB-procedure vormt niet alleen de kern van de besturing (inclusief de verantwoording) bij Defensie, maar stelt tevens de bewindslieden in staat inhoud te geven aan hun politieke verantwoordelijkheid.

De BPB-procedure kent dan ook vaste momenten waarop de bewindslieden besluiten nemen die vervolgens de ambtelijke speelruimte afbakenen.

Beleidsvorming, beleidsintegratie, beleidsevaluatie (kortom: de beleidscyclus), planvorming en behoeftestellingen (planningscyclus) en de begrotingscyclus vormen één samenhangend geheel, door middel waarvan de richting en de inrichting van de krijgsmacht gestalte krijgen. De belangrijkste onderdelen van de BPB-procedure zijn de beleidsvisie, het defensieplan en de begroting, waarvan meerjarenramingen en de beleidsagenda deel uitmaken.

De regie over de BPB-procedure (samenhang, kwaliteit en tijdigheid) ligt in handen van de secretaris-generaal. Alle relevante documenten uit het BPB worden vastgesteld in het Politiek Beraad, na behandeling in het Departementaal Beraad.

De bespreking in dit laatstgenoemde beraad, onder voorzitterschap van de secretaris-generaal, heeft als doel een maximale samenhang te bereiken tussen beleid, planning, begroting en control, in overeenstemming met de besturings- en inrichtingsprincipes van Defensie.



Figuur 9: de Beleids-, Plannings- en Begrotingscyclus Defensie

In het Besturingsmodel Defensie staat aangegeven dat de beleidsontwikkeling bij Defensie toekomstgericht is. De beleidsverantwoordelijken voeren daarom toekomstverkenningen uit, ook voor de langere termijn, waarvan de resultaten mede tot uitdrukking komen in de beleidsvisie. Het Hoofd van de Directie Algemene Beleidszaken (HDAB) coördineert deze strategische beleidsontwikkeling binnen Defensie.

Op basis van het voorgaande heb ik in het empirisch onderzoek bij de Directie Algemene Beleidszaken getoetst of er daadwerkelijk verschillende beleidsopties worden gegenereerd (de beleidsevaluatie ex ante) en of en zo ja, in welke vorm de Directie Algemene Beleidszaken toekomstverkenningen (waarvan scenario's een onderdeel zouden kunnen vormen) opstelt.

In de huidige situatie vinden er beleidsevaluaties ex ante plaats ten aanzien van het genereren van de beleidsopties. Vanuit de Directie Algemene Beleidszaken wordt aangegeven dat het ten aanzien van het beleidsproces belangrijk is dat de bewindslieden kunnen kiezen uit verschillende beleidsopties. Ten behoeve van de prioritering van de beleidsopties in de prinsjesdagbrief is een multi-criteria analyse toegepast. In het kader van de studies worden kosten-baten analyses toegepast en ook kosteneffectiviteitanalyses, bijvoorbeeld bij de maritieme studie. Als kanttekening geeft de Directie Algemene Beleidszaken aan dat Defensie een collectief goed voortbrengt dat niet altijd in geld is te waarderen. De ervaring van de Directie Algemene Beleidszaken leert dat kosten-baten analyses de interne gerichtheid van Defensie versterken. De Directie Algemene Beleidszaken wil de interne focus verbreden en meer kijken naar de maatschappelijke wensen en de wensen van andere ministeries. De afweging voor de keuze van een beleidsoptie is zowel een overredingsproces naar buiten (andere ministeries) en naar binnen (Defensie). Een voorbeeld hierbij betreft de inzet ten aanzien van de derde hoofdtaak<sup>15</sup>. Enerzijds moet dit met andere ministeries worden afgestemd. Anderzijds moet dit binnen Defensie worden afgestemd om ervoor te zorgen dat niet de krijgsmachtdeelbelangen prevaleren maar het Defensiebelang en het maatschappelijk belang.

### **Toekomstverkenningen**

Tot op heden zijn nog géén toekomstverkenningen opgesteld door de Directie Algemene Beleidszaken. Het opstellen van scenario's met behulp van het assenkruis (waar de twee kernonzekerheden uit de omgeving tegen elkaar afgezet worden op de assen. Tezamen omspannen de twee kernonzekerheden een 'scenariomatrix' met vier mogelijke toekomstbeelden) zou een vorm van toekomstverkenning kunnen zijn. Mogelijk gaat hier in de toekomst gebruik van worden gemaakt, aldus de respondent.

---

<sup>15</sup> De derde hoofdtaak bestaat uit ondersteuning van de civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.



### 3.4 Resumé

In de eerste paragraaf is de vijfde deelvraag beantwoord van het onderzoek, te weten: Hoe kan het scenariodenken op bestuurlijk niveau worden ingebed binnen Defensie?. Vanuit het empirisch onderzoek zijn de zes geformuleerde voorwaarden voor het bestuurlijk inbedden van scenariodenken (h)erkend door de respondenten. Ten aanzien van een aantal voorwaarden is een aanvulling gegeven.

Tevens is er n.a.v. het empirisch onderzoek één aanvullende bestuurlijke voorwaarde geformuleerd: Beschikken over heldere doelen. Scenario's kunnen dienen als een vorm van beleidsevaluatie ex ante. In feite is iedere beleidsevaluatie ex ante een vorm van een strategische afweging.

Echter, er is één belangrijke voorwaarde en dat is dat je alleen beleid kunt evalueren wanneer de beoogde resultaten van dat beleid vooraf duidelijk zijn. Om scenariodenken bestuurlijk in te kunnen bedden, dienen organisatorische maatregelen te worden genomen. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het van belang is om de scheiding te maken tussen actoren die de scenario's opstellen en de actoren die de scenario's implementeren.

In de eerste paragraaf heb ik de vierde deelvraag van het onderzoek beantwoord, te weten: Welke specifieke methode past het beste bij Defensie? Het antwoord hierop luidt dat mijn gevalideerd overkoepelend model voor scenariodenken (figuur 10) het best past bij Defensie. In de tweede paragraaf zijn de best practises ten aanzien van de voorbereiding, inrichting, uitvoering en evaluatie van het scenarioproces bij de respondenten behandeld.

In de derde paragraaf zijn de resultaten weergegeven van het scenarioproces binnen Defensie. De twee scenariostudies Toekomst in Thema's en Uitzicht op Uitdaging hebben als input gediend voor het opstellen van de Strategische Visie van de Chef Defensiestaf. In het scenarioproces is géén koppeling gemaakt tussen de scenario's en het genereren van beleidsopties en het opstellen van het beleid. Ten aanzien van het beleidsproces wordt in het Besturingsmodel van Defensie aangegeven dat de beleidsontwikkeling binnen Defensie toekomstgericht is en dat daarom toekomstverkenningen dienen worden opgesteld. Tot op heden heeft dit binnen Defensie (nog) niet plaatsgevonden.

Tot slot wordt het overkoepelend model voor scenariodenken uit hoofdstuk twee aangepast op basis van de resultaten van het empirisch onderzoek. Hierdoor wordt het model gevalideerd.

Hoofdstuk vier beschrijft alle conclusies van dit en het voorgaande hoofdstuk, zodat er aanbevelingen kunnen worden afgeleid.

**Het overkoepelende model van scenariodenken op basis van de koppeling tussen de theorieën aangepast op basis van de empirische resultaten:**

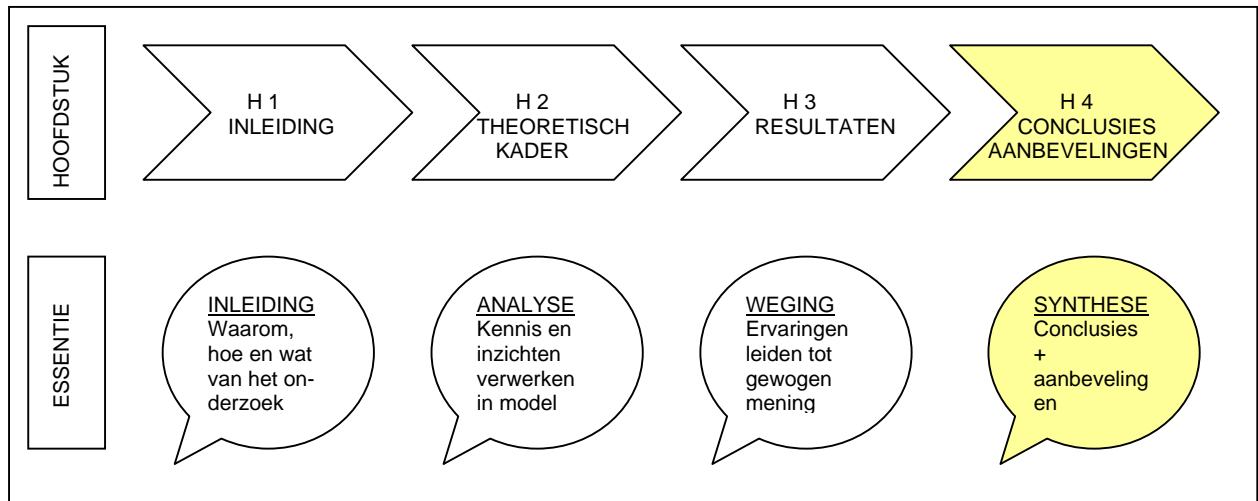
| <b>Scenariodenken</b> |   |
|-----------------------|---|
| <b>Vorbereiden:</b>   | <p><b>De 10 vragen van Shell beantwoorden:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. wat is het primaire doel van het scenarioproject;</li> <li>2. wie gaan de scenario's gebruiken;</li> <li>3. wie sponsort/ ondersteunt het project;</li> <li>4. waarom is voor de scenarioaanpak/ scenariodenken gekozen;</li> <li>5. wat zijn de verwachte resultaten (outcomes);</li> <li>6. welke tijdshorizon dekken de scenario's af;</li> <li>7. hoeveel tijd heeft men voor het scenarioproject;</li> <li>8. welke personen zullen betrokken zijn en hoeveel tijd is benodigd;</li> <li>9. hoeveel gaat het scenarioproject kosten; en</li> <li>10. hoe gaan de scenario's worden gebruikt.</li> </ol>   |
| <b>Plannen</b>        | <p><b>Uitwerken van de 8 stappen van Peter Schwartz ten aanzien van het opstellen van scenario's:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. identificeer de vraagstelling of het te nemen besluit;</li> <li>2. benoem belangrijke externe factoren (driving forces) die het succes of falen zullen bepalen;</li> <li>3. benoem de externe krachten (trends) die op de factoren invloed uitoefenen;</li> <li>4. rangschik de krachten naar impact en onzekerheid;</li> <li>5. selecteer die krachten die het meest belangrijk en het meest onzeker zijn;</li> <li>6. werk voor elke combinatie van geselecteerde krachten het verhaal (scenario) uit;</li> <li>7. bepaal de implicaties voor de vraagstelling (of de beslissing) voor elk van de toekomstverhalen; en</li> <li>8. selecteer indicatoren en waarschuwingssignalen voor monitoring.</li> </ol> |

|                           |   |
|---------------------------|---|
| <b>Operationaliseren:</b> | <p><b>Aandachtspunten ten aanzien van het scenarioproject:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. scenario's zijn geen voorspellingen;</li> <li>2. scenario's zijn niet simplistisch. Bijvoorbeeld door alleen één optimistisch en één pessimistisch scenario samen te stellen;</li> <li>3. scenario's zijn niet te gedetailleerd of allesomvattend;</li> <li>4. scenario's vergen doorvertaling van de mogelijke impact van de scenario's op de bedrijfsvoering;</li> <li>5. scenario's vergen leren en ervaren;</li> <li>6. scenario's vergen een brede inbreng; en</li> <li>7. scenario's vergen 'out of the box denken' en de inbreng van fantasierijke stimuli.</li> </ol> <p><b>Scenario's laten voldoen aan de inhoudelijke en instrumentele eisen:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. inhoudelijke eisen: plausibel (alle scenario's even aannemelijk, géén prioritering van de scenario's), verrassend en relevant;</li> <li>2. instrumentele eisen: eenvoudig hanteerbaar (deze eis vervalt) en breed toepasbaar (kiezen voor single purpose of multi purpose scenario's).</li> </ol> |
| <b>Implementeren:</b>     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. scenario's laten ontwikkelen door aparte scenarioafdeling c.q. scenariogroep (deze afdeling of groep niet integreren in een beleidsafdeling);</li> <li>2. scenario's gebruiken voor de strategische conversatie en het uitwerken van het strategische beleid;</li> <li>3. ontwikkelen van de beleidsopties (de beleidsevaluatie ex ante) op basis van de scenario's;</li> <li>5. keuze maken uit de beleidsopties (kiezen voor robuust beleid);</li> <li>6. aandacht voor de communicatie van de scenario's (workshops, presentaties).</li> </ol>   |
| <b>Evalueren:</b>         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. periodiek evalueren van de relevantie van de scenario's. Indien nodig aanpassen aan de nieuwe situatie;</li> <li>2. uitkomsten van de evaluatie meenemen in de voorbereiding van het volgende scenarioproces.</li> </ol>  |

Figuur 10: gevalideerd overkoepelend model voor scenariodenken

## 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit vierde hoofdstuk volgt tot slot de synthese. Ten behoeve van de synthese geef ik de conclusies van het onderzoek weer en doe ik aanbevelingen over de wijze waarop scenariodenken bestuurlijk kan worden ingebed binnen de defensieorganisatie. Per deelvraag geef ik conclusies en formuleer ik aanbevelingen.



Figuur 11: overzicht opbouw scriptie

### Centrale vraag en deelvragen

In dit onderzoek heb ik de volgende vraag centraal gesteld: 'Op welke wijze kan het instrument scenariodenken een toegevoegde waarde leveren, naast de reeds bestaande ex ante analysemethoden, ten behoeve van het formuleren en evalueren van beleid binnen Defensie?'

Het antwoord op de centrale vraag luidt: de kracht en toegevoegde waarde van het instrument ligt vooral in het ontdekken van (impliciete) onzekere factoren en het omzetten ervan in expliciete veronderstellingen door met elkaar (het scenarioteam dat zeer divers is samengesteld) visies en achterliggende veronderstellingen te delen. Hierdoor kunnen robuuste beleidskeuzes worden gemaakt die in meerdere scenario's volstaan. Uiteindelijk is de organisatie zo goed mogelijk voorbereid op meerdere mogelijke toekomst.

De centrale vraag heb ik door middel van het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek beantwoordt met behulp van vijf deelvragen. De vijf deelvragen worden hierna beantwoordt. Aan elk antwoord worden aanbevelingen ontleend.

#### **A. Welke toegevoegde waarde levert het scenariodenken ten behoeve van het formuleren van beleid?**

## Conclusies

Uit mijn literatuuronderzoek komt naar voren dat de toegevoegde waarde van scenariodenken ten behoeve van het formuleren van beleid drieledig is.

1. Als eerste ondersteunt scenariodenken de strategische beleidsvorming doordat in de dialoog ieder een visie en achterliggende gedachten weergeeft. Hierdoor ontstaat *wederzijds begrip* dat beslissingen mogelijk maakt zodra de tijd rijp is.
2. Ten tweede zijn organisaties in staat om het individuele en collectieve *lerende vermogen* te vergroten met behulp van scenariodenken. Dit geschiedt door het double-loop learning, framing en re-framing.
3. Tot slot zijn organisaties beter voorbereid op de toekomst door de methode van scenariodenken doordat scenario's *alternatieve beelden en visies* presenteren in plaats van dat huidige trends worden geëxtrapoleerd. Scenario's maken ons bewust van en alarmeren ons vroegtijdig voor bepaalde ontwikkelingen. Dit heeft als gevolg dat wanneer organisaties begrijpen welke ontwikkelingen spelen en wat deze betekenen, de reacties op de mogelijke toekomst kunnen worden geoefend.

## Aanbeveling

- Zorg ervoor dat het scenarioproces binnen Defensie wordt gekoppeld aan het strategie- en beleidsproces van Defensie. Het is belangrijk dat deze relatie wordt gelegd omdat scenarioprojecten grotendeels falen omdat de ontwikkelde scenario's geen impact hebben op én relatie hebben met de strategie, de beslissingen van het management en het beleid.

## **B. Welke toegevoegde waarde levert het scenariodenken voor het evalueren van beleid?**

## Conclusies

1. De scenariomethode/ scenariodenken heeft potentie als instrument voor ex ante toetsing en beleidsontwikkeling. De *kracht* en toegevoegde waarde van het instrument ligt vooral in het ontdekken van (impliciete) onzekere factoren en het omzetten ervan in expliciete veronderstellingen door met elkaar visies en achterliggende veronderstellingen te delen.
2. Scenario's zijn echter niet het enige (niet monetaire) instrument voor ex ante toetsing. Alternatieven zijn onder andere checklisten, consultatie, simulatie, observatie, experimenten, modellering en de Delphi methode. Van deze instrumenten is het de scenariomethode die zich het beste richt op de dieper onderliggende structuren die de toekomst bepalen en tevens op het expliciet omgaan met onzekerheid. Hierdoor is met name het scenariodenken geschikt voor situaties van grote onzekerheid en complexiteit.
3. Vanuit het empirisch onderzoek wordt bevestigd dat scenariodenken *niet wordt gebruikt als evaluatie-instrument ex post*. In de praktijk worden scenario's niet gebruikt als rekenkundig nacalculatiemodel. Bijvoorbeeld bij Shell wordt achteraf wel geëvalueerd in hoeverre de scenario's zich hebben voorgedaan en waarom bepaalde afwijkingen hebben plaatsgevonden.

## **Aanbevelingen**

- Voor het Ministerie van Defensie is het belangrijk dat zij haar instrumentarium ten aanzien van de beleidsevaluatie ex ante uitbreidt met het instrument scenariodenken. In de huidige situatie vindt de beleidsevaluatie ex ante plaats op basis van monetaire modellen als de kosten-batenanalyse en de kostenefficientieanalyse en op basis van de multi-criteria analyse. Het instrument scenariodenken is een goede aanvulling op het hiervoor genoemde instrumentarium omdat de onzekerheden in de toekomst in kaart worden gebracht en de beleidsalternatieven op meerdere scenario's worden toegespitst.
- Gebruik de scenario's niet voor de beleidsevaluatie ex post. Gebruik de scenario's wel om achteraf te bepalen in hoeverre en waarom afwijkingen hebben plaatsgevonden en verwerk deze ervaringen in het volgende scenarioproces.

## **C. Welke methoden van scenariodenken uit de literatuur zijn beschikbaar?**

### **Conclusies**

- In de literatuur worden verschillende modellen gepresenteerd voor scenariodenken. In het algemeen hebben zij dezelfde basisstructuur namelijk het *acht stappen model* van Peter Schwartz. Vanuit het empirisch onderzoek wordt deze conclusie bevestigd. Alle respondenten gebruiken bewust of onbewust het acht stappen model van Peter Schwartz om de scenario's daadwerkelijk op te stellen.
- Het model van Peter Schwartz is bedoeld om de scenario's op te kunnen stellen. Uit mijn onderzoek blijkt dat scenariodenken meer omvat dan het acht stappen model van Peter Schwartz. Om het scenarioproces meer cyclisch te laten worden, heb ik het overkoepelend model voor scenariodenken opgesteld op basis van de koppeling tussen verschillende theorieën (figuur 6: overkoepelend model voor scenariodenken).

### **Aanbeveling**

- Gebruik het overkoepelend model voor scenariodenken (figuur 6) als leidraad bij het inrichten, implementeren, uitvoeren en evalueren van het scenarioproces.

## **D. Welke specifieke methode past het beste bij Defensie? (ontwikkelen handleiding)**

### **Conclusies**

- In deze scriptie introduceer ik een gevalideerd overkoepelend model voor scenariodenken. Hierin is de methode van Peter Schwartz opgenomen. Dit overkoepelend model voor scenariodenken past het best bij Defensie.
- In de tweede paragraaf van het derde hoofdstuk is de voorbereiding, inrichting, uitvoering en evaluatie van het scenarioproces bij de respondenten behandeld. Hierbij worden enkele *best practises* ten aanzien van het scenarioproces behandeld.

### **Vorbereiding van het scenarioproces:**

Ten aanzien van de voorbereiding van het scenarioproces wordt als belangrijk aspect aangegeven dat de procesbegeleiders voorafgaand aan het scenarioproces een cursus of *opleiding scenarioplanning* dienen te volgen. Dit is van belang zodat zij methodisch worden onderlegd. In de praktijk blijkt dat het scenarioproces bijna altijd wordt voorbereid door medewerkers van een scenarioafdeling. Daarnaast bereiden zij het scenarioproces voor. Dit kan gebeuren door voorafgaand aan het scenarioproces bepaalde *aannames* te *fixeren* en inzicht te verkrijgen in trends en ontwikkelingen.


### **Inrichting van het scenarioproces:**

Het acht stappen model van Peter Schwartz is vanuit de literatuur en de empirie het meest gehanteerde model om scenario's op te stellen.

### **Uitvoering van het scenarioproces**

Scenario-opties kunnen op verschillende wijzen tot stand komen. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat het *assenkruis* de beste methode is om scenario-opties te genereren. Het model van Peter Schwartz leidt tot verschillende scenario's. Echter dan is nog niet beoordeeld wat de scenario's kunnen betekenen voor het ontwikkelen van de beleidsopties (de beleidsevaluatie ex ante). Het is een model om te komen tot scenario's.

Een scenarioteam bestaat in de praktijk gemiddeld tussen de twaalf en vijftien personen. Het team bestaat veelal uit een vaste kern van functionarissen van een scenarioafdeling (de procesbegeleiders) en uit experts, zowel van de werkvloer als de externe experts (ook wel de 'remarkable people' genaamd).

Uit het onderzoek blijkt dat de duur van het scenarioproces kan variëren van dertig dagen tot anderhalf jaar. Dit is afhankelijk van het type en de reikwijdte van de scenario's. In principe kun je *geen geldigheidsduur* koppelen aan scenario's omdat je afhankelijk bent van de ontwikkelingen in de omgeving. Binnen KIWA is dit aspect goed verwoord. De geldigheidsduur van de scenario's is niet afgesproken, omdat daarover vooraf niks te zeggen valt. Ze zijn 'houdbaar' tot het moment dat er ontwikkelingen optreden die niet passen binnen de scenario's 

Ten aanzien van de *acceptatie* van de output van het scenarioproces (de scenario's en de beleidsopties) is het belangrijk om te bezien op welke wijze het scenarioproces is geïnitieerd. Is dit topdown opgelegd of is dit bottom-up tot stand gekomen? In de praktijk blijkt het scenarioproces het beste te werken wanneer het topdown wordt opgelegd. Anders blijft het een 'speeltje' van het scenarioteam en de beleidsmakers.

In de optiek van Shell is *scenarioplanning* en scenarioanalyse een vorm van *risicoanalyse* en risicobenadering, waarbij het opwaartse en neerwaartse risico wordt meegenomen. Dit betekent kijken naar de kansen en bedreigingen. Iedere keer moet een manager beoordelen of een beslissing strookt met de scenario's. Vele malen is bij Shell gebleken dat ze daardoor een waardevol hulpmiddel zijn. Bijvoorbeeld, op basis van scenario's heeft Shell al haar belangen in kolen verkocht en is Shell in duurzame energie gestapt. Vanuit de scenario's was voorzien dat daar voor Shell een rol is weggelegd.

### **Evaluatie van het scenarioproces**

Bij het merendeel van de respondenten wordt het scenarioproces na verloop van tijd geëvalueerd. Doordat het scenarioproces veelal een cyclisch proces betreft, worden de verbeteringen direct doorgevoerd.

### **Aanbevelingen**

- Streef geen perfectie na in het eerste scenarioproces. Perfectie is de vijand van het goede. Begin liever praktisch en zorg ervoor dat de beleidsmakers met de scenario's kunnen werken.
- Gebruik het vier stappen model van Shell om de eerste stap van Peter Schwartz (identificeer de vraagstelling of het te nemen besluit) goed uit te werken.
- Gebruik het assenkruis om te komen tot de scenario's.
- Draag zorg dat de scenario's worden gebruikt ten behoeve van het ontwikkelen van de beleidsopties (de beleidsevaluatie ex ante). Maak een scheiding tussen een afdeling c.q. een groep personen die de scenario's opstelt en een afdeling c.q. een groep personen die de scenario's gebruikt ten behoeve van het ontwikkelen van de beleidsopties (de beleidsevaluatie ex ante).
- Draag zorg voor een groep van vier à vijf functionarissen die de vaste kern van het scenarioteam c.q. de scenarioafdeling van het Ministerie van Defensie vormen. Zorg daarnaast voor een groep van maximaal tien personen die fungeren als contentexperts. Zorg ervoor dat binnen deze groep een tweetal 'remarkable people' opgenomen worden zoals trendwatchers of journalisten die vanuit een ander perspectief naar de scenario's kijken.
- Bepaal afhankelijk van de vraagstelling welke reikwijdte de scenario's dienen te hebben. De keuze kan worden gemaakt uit multi purpose en single purpose scenario's.
- Laat het scenarioproces, vanaf het opleiden van de procesbegeleiders tot het opstellen van de scenario's, niet langer duren dan één jaar.
- Stel nieuwe scenario's op of vervang de 'oude' scenario's indien uit de signalen van de maatschappij blijkt dat de scenario's (dreigen) niet meer te voldoen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004:198) geeft aan dat een belangrijke factor voor het bepalen van de 'ideale' tijdshorizon is de mate van dynamiek op een bepaald beleidsterrein. Er is een zekere sector afhankelijke specificering van de tijdshorizon benodigd.



- Zorg ervoor dat *de top* van de defensie-organisatie zich voorafgaand aan het scenarioproces *commiteert* aan de output van het scenarioproces en erop toeziet dat op basis van de scenario's verschillende beleidsopties worden opgesteld (de beleidsevaluatie *ex ante*). Dobbinga (2001:264) geeft aan dat commitment een randvoorwaarde is om een scenariostudie uit te voeren. Vanuit alle niveaus van een organisatie dient betrokkenheid te worden gevoeld en uitgedragen. Het is van belang expliciet commitment, in de zin van steun en vertrouwen, van de top te krijgen om een scenariostudie te laten slagen. Het is van belang, dat de leden uit de top niet alleen hun betrokkenheid met betrekking tot een project uitspreken, als een *espoused value*, maar dat zij zich er ook impliciet aan committeren als een *value in use*. Dit kan de top bijvoorbeeld doen door bij ieder investeringsvoorstel te eisen, dat deze in de scenario's is getoetst. Hiermee wordt het bestaansrecht van de scenario's gelegitimeerd.
- Bij Verkeer en Waterstaat blijkt de scenarioaanpak als modern managementinstrument door de top eerder als bedreigend te worden beschouwd. Omdat bij het gebruik van dit instrument traditionele denkbeelden, die binnen de organisatiecultuur als norm gelden, ter discussie dienen te worden gesteld. Het blijkt hen ondoenlijk de minister uit de wind te houden als ze vanuit de interne organisatie 'aangevallen' wordt. Bij het toepassen van de scenarioaanpak is het van eminent belang om voldoende impliciete en expliciete steun en vertrouwen te verkrijgen van (toekomstige) gebruikers ervan en van leden uit de ambtelijke top. De getoonde interesse, steun en vertrouwen dient niet te blijven hangen op het niveau van retoriek (*Dobbinga, 2001: 265*).
- Zorg ervoor dat de top voorafgaand aan het scenarioproces géén beperkende randvoorwaarden in het creatieve proces c.q. het denken oplegt. Dit maakt het vrijwel onmogelijk om fundamentele veranderingen in het traditionele denken en handelen te realiseren.
- Het werkt het beste wanneer het scenarioproces *topdown* wordt *opgelegd* zoals bij Shell. Caluwé en Vermaak (1999:48) denken over verandering in vijf kleuren. Het geeldrukdenken is gebaseerd op sociopolitieke opvattingen over organisaties, waarbij belangen, conflicten en macht een belangrijke rol spelen. Het gaat ervan uit dat de neuzen in dezelfde richting krijgen (al) een verandering op zichzelf is.

Beleid maken of een projectprogramma tot stand brengen is het bijeen brengen van belangen, machtsvorming en het oplossen of uitonderhandelen van tegenstrijdigheden of conflicten (*Caluwé en Vermaak, 1999:49*). Ten aanzien van het veranderingstraject is de uitkomst van de verandering (het werken met scenario's) lastig te voorspellen omdat het afhankelijk is van de mogelijke macht en invloed van partijen. Het traject is bovendien moeilijk te structureren en te plannen.

Het creëren van een 'onderhandelingsarena' waarin de belanghebbenden zijn vertegenwoordigd, is een veel gebruikt middel. Binnen Defensie kunnen opvattingen en mensen veranderen als je:

- belangen bij elkaar kunt brengen;
  - mensen kan dwingen tot het innemen van bepaalde standpunten/ meningen (door het topdown opleggen van scenariodenken);
  - win-win situaties kunt creëren/ coalities kunt vormen en de voordelen kunt laten zien van bepaalde opvattingen (macht, status, invloed); en
  - de neuzen kunt richten.
- Begin praktisch met het scenarioproces en maak scenario's waarmee de strategie- en beleidsmakers binnen Defensie echt uit de voeten kunnen. En blik in de Defensie scenario's hooguit tien à vijftien jaar vooruit.
  - Zorg bij het formuleren van de strategische vraag voor een goede afbakening maken van de relevante omgeving. Probeer in de voorbereiding van het scenarioproces bepaalde aannames te fixeren zodat de scope duidelijk wordt.
  - Zorg voor een koppeling tussen het risicomanagement (de risicoanalyse) en het scenariodenken. De twee methoden kunnen complementair zijn.

#### ***E. Hoe kan het scenariodenken op bestuurlijk niveau worden ingebed binnen Defensie?***

##### **Conclusie**

De totstandkoming van scenario's sluit het beste aan bij de processchool. De processchool geeft aan dat het niet mogelijk is om te komen tot optimale strategieën door alleen een rationeel denkproces te hanteren. Managers kunnen processen creëren die ervoor zorgen dat de organisatie meer flexibel is en zich goed aan kan passen aan de omgeving en waarbij het mogelijk is om te leren van fouten (*Van der Heijden, 2003:24*). Scenariodenken kan binnen Defensie succesvol plaatsvinden indien het aansluit bij de processchool en bij het rationele besluitvormings- en beleidsproces binnen Defensie. Uit het empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat het scenarioproces dikwijls als een rationeel proces wordt uitgevoerd. Het is een creatief proces maar ook een gefaseerd proces waarbij rationeel wordt gehandeld.

##### **Conclusies**

Het scenariodenken kan op bestuurlijk niveau binnen Defensie worden *ingebied* door invulling te geven aan de zeven geformuleerde randvoorwaarden voor bestuurlijke inbedding. Bij Shell is het scenariodenken al ingebied. Zowel bij Shell als bij de Algemene Rekenkamer bestaat de opvatting dat men zorg moet dragen voor een scheiding tussen de actoren die de scenario's opstellen en invoeren. Bijvoorbeeld door een studieclub of een aparte afdeling en de actoren die het beleid formuleren (de beleidsmedewerkers).

Ook binnen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestaat een aparte afdeling voor het initiëren en faciliteren van het scenarioproces. Binnen de organisatie dient een mechanisme te bestaan dat de scenario's verder doorvoert. In de praktijk betekent dat de doorvertaling van de multi purpose scenario's door de strategie- en beleidsmedewerkers.

### **Aanbevelingen**

- Zorg ervoor dat het scenarioteam invulling geeft aan de zeven randvoorwaarden voor bestuurlijke inbedding.
- Draag zorg voor een organisatorische scheiding tussen de groep c.q. afdeling die de scenario's opstelt en de groep c.q. afdeling die de beleidsopties genereert en het beleid implementeert.

### **4.1 Literatuur**

- Alblas, G. en E. Wijsman, *Gedrag in Organisaties*, Wolters-Noordhoff BV, Groningen, 1998.
- Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede, *Methoden en Technieken*, Stenfert Kroese, Houten, 1997.
- Baas, J.H. de, *Bestuurskunde in hoofdlijnen: invloed op beleid*, Wolters-Noordhoff BV, Groningen, 1995.
- Becker, H.A., *Werken met scenario's: een minigids voor strategic learning*, Thesis Publishers, Amsterdam 1994.
- Bood, R., en T. Postma (1997), *Strategic Learning with Scenarios*, European Management Journal Volume 15, No. 6 pp. 633-648.
- Caluwé, L. de en H. Vermaak, *Leren veranderen: een handboek voor de veranderkundige*, Samson, Alphen aan den Rijn 1999.
- Dammers, E., *Leren van de toekomst: over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*, Uitgeverij Eburon, Delft 2000.
- Dobbingsa, E., *Weerbaarheid van organisatiecultuur: Een organisatie-antropologische studie naar betekenisgeving aan moderne managementinstrumenten*, Uitgeverij Eburon, Delft, 2001.
- Duin, P. van der, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schooneboom, *Vijfentwintig jaar later: de toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2004.
- Graaf, H. van de en R. Hoppe, *Beleid en Politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Couthino BV, Muiderberg, 1992.
- Gunsteren, H. van, *Culturen van Besturen*, Boom, Amsterdam-Meppel 1994.
- Hakvoort, J.L.M., *Methoden en Technieken van bestuurskundig onderzoek*, Uitgeverij Eburon, Delft, 1995.
- Heijden, K. van der, *The Art of Strategic Conversation*, John Wiley & Sons Ltd., Chichester, 1996.

- Hellendoorn, J.C., *Evaluatiemethoden ex ante, een introductie*, Sdu uitgevers, Den Haag 2001.
- Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid: inhoud en typen van beleid*, Alphen aan den Rijn, 1985.
- Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf en J. Grin, *Beleidsnota 's die (door)werken: Handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding*, Couthino b.v., Bussum, 1998.
- Ingvar, D.H. (1985), *Memory of the future: an essay on the temporal organization of conscious awareness*, Human Neurobiology 4: 127-136.
- Janssen, A.N.G, Gramberger, M.R., De Ruijter, P.A., *Scenario 's en dynamisch beleid. Onderzoek naar de scenariomethode als instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving en ontwikkeling van dynamisch beleid*, Amsterdam, 2002.
- Johnson, G. en K. Scholes, *Exploring Corporate Strategy*, sixth edition, Prentice Hall.
- Jong, A.M. de en T.R.J. Bosselaers (2004), *Belangenanalyse bij operational auditing: niet alleen oog voor de knikkers, maar ook voor het spel*, Audit Magazine, 24-27.
- Kickert, W.J.M., *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993.
- Man, H. de, *Organiseren: proces, interactie en evolutie*, Bestuurskunde, jaargang 5, nummer 6, pp. 296-304.
- Ringland, G., *Scenarioplanning: managing for the future*, John Wiley & Sons ltd, Chichester, 1998.
- Schwartz, P., *The Art of the Long View: planning for the future in an uncertain world*, John Wiley & Sons ltd, Chichester, 1998.
- Verschuren, P.J.M., *De probleemstelling voor een onderzoek*, Het Spectrum B.V., Wijk bij Duurstede, 1992.
- Verschuren, P. en H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, LEMMA BV, Utrecht 2003.
- Wack, P. (1985), *Scenarios: uncharted waters ahead*, Harvard Business Review, 73-89.
- Wack, P. (1985), *Scenarios: shooting the rapids*, Harvard Business Review, 139-150.
- Weisz, S. en B. Breevoort (2003), *Scenarioplanning: vooruitzien zonder glazen bol*, Auditmagazine, 118-121.
- Wijnmalen, D.J.D. (2004), *Strategische scenarioanalyse: twee scenariostudies van TNO*, Militaire Spectator, 432-441.

#### **4.2 Documenten**

- Algemene Rekenkamer, *Beleidsbeoordeling bij de Rijksdienst*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 032, nrs. 1-2.
- Algemene Rekenkamer, *Groeicijfers Schiphol*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 265, nrs. 1-2, Den Haag, 27 oktober 1998.
- Algemene Rekenkamer, *Organisatie van beleidsbeoordeling*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 065, nrs. 1-2, Den Haag, 30 maart 2000.
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De BZK- Europa basisscenario 's*, Directie Internationaal Beleid (CIB) en Bureau Strategische Kennisontwikkeling, Den Haag, december 2003.

- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Scenario 's enzo: een handreiking voor scenarioplanning*, Bureau Strategische Kennisontwikkeling, Den Haag, september 2003.
- Defensie, *Besturingsmodel Defensie*, Den Haag, 31 oktober 2003.
- Defensie, *Masterplan Samson versie 5.0*, Den Haag 2004.
- Defensie, *Vademecum Beleidsevaluatie*, Den Haag 1993.
- Financiën, *evaluatielijzer ex ante*, Den Haag april 2003.
- Financiën, *handreiking Evaluatieonderzoek ex post*, Den Haag, 22 oktober 2003.
- Justitie, *Regeren is vooruitzien*, Expertisecentrum Rechtshandhaving, Directie Wetgeving, Den Haag, januari 2004.
- Justitie, *Scenario 's voor toetsing en ontwikkeling van dynamisch beleid*, Expertisecentrum Rechtshandhaving, Directie wetgeving, Den Haag, maart 2002.
- KPN, *The World of Futures Research according to KPN Research*, Februari 2001.
- NIVE, *Koersen op de toekomst: vier toekomstscenario's voor modern leiderschap*, NIVE, Voorburg, 2000.
- Shell, *Energy Needs, choices and possibilities: scenarios to 2050*, Global Business Environment (PXG) 2001.
- Shell, *People and Connections: Global scenarios to 2020, public summary*, Global Business Environment (PXG) 2002.
- Shell, *Scenarios: an explorer's guide*, Global Business Environment (PXG) 2003.

#### **4.3 Geraadpleegde websites**

- [http:// www.deruijter.net/nl/artikelen/scenarios/scenario.html](http://www.deruijter.net/nl/artikelen/scenarios/scenario.html)
- [http:// www.well.com/~mb/scenario/](http://www.well.com/~mb/scenario/)
- [http:// www.gbn.org/AboutScenariosDisplayServlet.srv](http://www.gbn.org/AboutScenariosDisplayServlet.srv)
- [http:// home.wanadoo.nl/r.w.verbrugge/scinhoud.htm](http://home.wanadoo.nl/r.w.verbrugge/scinhoud.htm)
- [http:// www.metabridge.com/assoc/stratscen.1b.html](http://www.metabridge.com/assoc/stratscen.1b.html)
- [http:// www.wired.com/wired/scenarios/build.html](http://www.wired.com/wired/scenarios/build.html)
- [http:// www.well.com/user/bbear/change12.html](http://www.well.com/user/bbear/change12.html)
- [http:// www.valuebasedmanagement.net/methodsscenioplanning.html](http://www.valuebasedmanagement.net/methodsscenioplanning.html)
- [http:// www.scenariodenken.nl](http://www.scenariodenken.nl)
- [http:// www.rand.org/publications/IP/IP155/](http://www.rand.org/publications/IP/IP155/)
- [http:// library.nyenrode.nl/NL/publicaties/NIJREP/nijrep/1997-01/1997-01.html](http://library.nyenrode.nl/NL/publicaties/NIJREP/nijrep/1997-01/1997-01.html)
- [http:// horizon.unc.edu/projects/seminars/futurizing/action.asp](http://horizon.unc.edu/projects/seminars/futurizing/action.asp)
- [http:// scenarios.kb-creative.net/recipes/schwartz.html](http://scenarios.kb-creative.net/recipes/schwartz.html)
- [http:// stage.itp.nvu.edu/scenario/overview.html](http://stage.itp.nvu.edu/scenario/overview.html)

## **BIJLAGE 1 LIJST VAN AFBEELDINGEN**

- Figuur 1: overzicht opbouw scriptie (H1).  
Figuur 2: overzicht opbouw scriptie (H2).  
Figuur 3: de fasen van het beleidsproces.  
Figuur 4: de relatie tussen scenario's en de strategie en het beleid.  
Figuur 5: de systeemijtsberg.  
Figuur 6: overkoepelend model voor scenariodenken.  
Figuur 7: overzicht opbouw scriptie (H3).  
Figuur 8: drie opties om te komen tot scenario's.  
Figuur 9: de Beleids-, Plannings- en Begrotingscyclus Defensie.  
Figuur 10: gevalideerd overkoepelend model voor scenariodenken  
Figuur 11: overzicht opbouw scriptie (H4).
- Tabel 1: analytische methoden voor het uitvoeren van integraal evaluatieonderzoek ex ante

## BIJLAGE 2 UITLEG SCENARIO'S

### Scenario's bij het Ministerie van Defensie:

De scenariostudie 'Uitzicht op Uitdaging' (2001-2002) heeft de stafafdeling Conceptuele Zaken ondersteund bij het opstellen van de Strategische Visie van de Chef Defensie Staf bij het nieuwe Defensie Strategisch Plan.<sup>16</sup> Deze scenariostudie had als doel een aantal kwalitatieve planningsrelevante thema's te formuleren die worden afgeleid uit geïdentificeerde beperkingen en potentiële zwaktes in het toekomstig optreden van de Nederlandse krijgsmacht en de mogelijke oorzaken ervan. De scenariostudie heeft daarbij zowel een genererend (m.b.t. nieuwe inzichten) als een toetsend (m.b.t. bestaande plannen) karakter. Teneinde te onderzoeken wat het toekomstige (on)vermogen van de Nederlandse krijgsmacht is om aan een internationale coalitie bij te dragen, is ter illustratie en houvast een drietal uitdagende scenario's ontwikkeld.

'Uitzicht op Uitdaging' is gebaseerd op de in 1997-1999 door TNO-FEL, in samenwerking met de stafafdeling Conceptuele Zaken uitgevoerde studie *'Toekomst in Thema's'*.

'Toekomst in Thema's' had voornamelijk een genererend karakter: voor het uitvoeren van de in de scenario's gedefinieerde missies diende te worden aangegeven welke militaire functionaliteiten benodigd zijn.

In beide scenariostudies is met behulp van een scenarioanalyse getracht inzicht te krijgen in de behoefte aan militaire capaciteiten bij de Nederlandse krijgsmacht op de lange termijn. De scenariobeschrijvingen geven in eerste instantie de algemene politieke, sociaal-economische en geografische context, de conflictorzaken, de inzetomstandigheden, de betrokken partijen en hun doelstellingen, alsmede bijzondere dreigingsbronnen weer, voorafgaand aan en tot op het moment van de uitgangssituatie. Beide scenariostudies leverde een grote hoeveelheid informatie op. De scenarioanalyse was dan ook steeds als een explorerende en inventariserende exercitie bedoeld. Op basis van deze informatie konden, na opschoning en structurering, concluderende observaties over het vermogen en onvermogen van de Nederlandse krijgsmacht worden gedaan. Deze observaties werden vervolgens samengevat onder de noemer van een aantal planningsrelevante thema's. Deze planningsrelevante thema's hebben de opstelling van de planningsrichtlijnen in het Defensie Strategisch Plan van 1998 en de Strategische Visie van de Chef Defensie Staf in 2002 ondersteund.

---

<sup>16</sup> Het Defensie Strategisch Plan is een militair-strategisch document dat met een blikveld van twintig jaar fundamenteel richtinggevend was bedoeld voor de hele krijgsmacht. Als planningskader gaf het Defensie Strategisch Plan de aanzet tot de jaarlijkse defensieplanningscyclus van het Integraal Defensie Planningsproces.

### **Scenario's bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:**

In de handreiking: scenario's enzo. van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat vermeld dat scenario's indringende, zeer waarschijnlijke verhalen over mogelijke toekomsten zijn. Scenario's worden gemaakt als men vindt dat de toekomst van het werkveld niet meer te voorspellen is. En men gebruikt scenario's als achtergrond voor belangrijke beleidsbeslissingen. Er wordt een onderscheid gemaakt in de reikwijdte van de scenario's. Als eerste worden multi purpose scenario's opgesteld. Dit zijn grove scenario's die worden opgesteld ten behoeve van een groot aantal ongerelateerde beleidsstukken. Ze moeten dus nog wel per beleidsvraagstuk worden uitgewerkt en worden ingevuld. Daarnaast worden single purpose scenario's opgesteld. Dit zijn gerichte scenario's die worden opgesteld voor een bescheiden groep samenhangende beleidsvraagstukken binnen één werkveld. De meeste scenario's vallen in deze categorie.

### **Scenario's bij het Ministerie van Justitie:**

Door het Ministerie van Justitie is het handboek 'Regeren is vooruitzien' opgesteld. Hierin wordt aangegeven hoe scenario's gemaakt en gebruikt kunnen worden voor de beleidsontwikkeling, wetgeving en handhaving. Het instrument scenario's wordt voor wetgevingsjuristen als nuttig ervaren. Zij moeten immers vanuit een wetgevings invalshoek meedenken over de (on)mogelijkheden van in regelgeving neergelegd beleid en kijken naar het passende instrumentarium, de risico's, het draagvlak en de naleving. Scenario's worden niet gezien als voorspellingen, maar verkenningen van hypothetische maatschappelijke omstandigheden. Door rekening te houden met meerdere plausibele toekomstige situaties is het mogelijk toekomstvast beleid te ontwikkelen en wet- en regelgeving vooraf te toetsen op effectiviteit en eventueel neveneffecten.

In maart 2002 is een (pilot) onderzoek uitgevoerd naar de scenariomethode als instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving en ontwikkeling van dynamisch beleid. De scenariomethode is toegepast op een concrete casus, namelijk artikel 20 van de Drank- en Horecawet (het verbod op het verstrekken van alcohol aan jongeren onder de 16/ 18 jaar).

### **Scenario's bij KIWA:**

Met de scenariomethode biedt KIWA Water Research een perspectief voor waterleidingbedrijven, industriële organisaties, waterschappen, provincies en andere overheidsinstanties. KIWA past de scenariomethode toe in een grootschalig onderzoeksproject voor de gehele waterleiding bedrijfstak als op kleinere schaal binnen organisaties. Scenarioplanning biedt een duidelijk handvat naar de toekomst, maar vormt tegelijkertijd ook een structuur om 'out of the box' denken niet te laten ontaarden in futuristisch, niet realistische toekomst beschouwingen.



### **Scenario's bij Shell:**

Bij Shell worden scenario's gebruikt om rekening te kunnen houden met de onzekerheden in de omgeving. Soms lijkt de wereld zo complex en onvoorspelbaar dat het steeds moeilijker wordt om beslissingen te nemen. Scenarioplanning kan helpen om deze barrière te doorbreken. Bij Shell is de Global Business Environment in Londen verantwoordelijk voor het opstellen van de scenario's. Hieronder volgen een aantal voorbeelden van scenarioprojecten van Shell.

- De 2001 Global scenario's kijken vooruit over een periode van twintig jaar. Elke drie jaar ontwikkelt Shell nieuwe Global scenario's.
- De energie scenario's (Energy needs and possibilities) onderzoeken hoe de behoefte aan energie de komende vijftig jaar kan veranderen.
- De scenario's voor Latijns Amerika (Latin America) onderzoeken hoe die regio van de wereld eruitziet in 2020 en waarom.

## BIJLAGE 3 VRAGENLIJSTEN

### A Vragenlijst Extern (Ministeries en bedrijven)

1. Wat is het doel van het gebruik van scenario's binnen uw organisatie?
  - Scenario's v.s. strategie (focus organisatie)?
  - Scenario's v.s. evaluatie ex ante?
  - Scenario's v.s. beleid?
2. Hoe verloopt het scenarioproces?
3. Welke methode hanteert u voor het opstellen van de scenario's?
  - Methode van Schwartz of andere methode?
  - Is er sprake geweest van een voorbereiding zodat alle relevante actoren op de hoogte zijn van het doel van het scenarioproces?
  - Input vanuit expert en processchool?
  - Wat voor type medewerkers participeren bij het scenarioproces? (Waarom deze medewerkers en hoeveel medewerkers)
  - Voor welke periode stelt u scenario's op? (Hoe lang zijn de scenario's geldig)
  - Om de hoeveel tijd worden nieuwe scenario's opgesteld? (Cyclisch proces)
  - Wat is de trigger hiervoor?
  - Hoe lang heeft het scenarioproces geduurd?
  - Wat voor type scenario's stelt u op?
  - Hoeveel scenario's stelt u op en waarom dit aantal?
4. Hoe is de scenario methode (bestuurlijk) ingebed binnen de organisatie?

Naar aanleiding van het theoretisch onderzoek heb ik een aantal voorwaarden geformuleerd voor het inbedden van scenariodenken op bestuurlijk niveau binnen Defensie. Kunt u aangeven in hoeverre u zich kunt vinden in deze voorwaarden en hoe realistisch en haalbaar deze voorwaarden zijn.

- A. **Relatie scenarioproject met strategie- en beleidsproces.** Het scenarioproject dient impact te hebben op én relatie te hebben met het strategieproces, de beslissingen van het management, het beleidsproces en het beleid.
- B. **Gedegen voorbereiding en ´rationalisering´ van het scenarioproces.** Voordat het scenarioproces in gang wordt gezet, is het belangrijk dat alle relevante actoren op de hoogte zijn van het doel en de uitkomsten van het scenarioproject. Vervolgens dient het (cyclische) scenarioproces in gang te worden gezet.

C. **Balans tussen inbreng uit de expertschool en de processchool.** Om maximaal effectiviteit te bereiken met en draagvlak te creëren voor scenariodenken is het belangrijk om een goede balans te vinden tussen de inbreng uit de expertschool (wetenschappers) en de processchool (managers).

D. **Aansluiten met scenario's bij de denkbeelden van managers.** Scenario's dienen aan te sluiten bij de mentale modellen van managers. Met het mentale model wordt bedoeld het beeld dat de manager van de wereld heeft gevormd en waarin hij/ zij acteert op basis van kennis en ervaring.

**E. Eisen aan scenario's.**

|                     |                       |
|---------------------|-----------------------|
| Inhoudelijke eisen: | Instrumentele eisen:  |
| Plausibel           | Eenvoudig hanteerbaar |
| Relevant            | Breed toepasbaar      |
| Verrassend          |                       |

F. **Eisen aan deelnemers.** Voor de deelnemers van het scenarioproject gelden de onderstaande eisen.

- Out-of-the box kunnen denken en fantasierijke stimuli in kunnen brengen.
- Beschikken over autoriteit om draagvlak te creëren voor de scenario's.
- Beslissingsbevoegdheid hebben t.a.v. de strategie en het beleid.
- Beschikken over communicatieve vaardigheden om te overtuigen en de scenario's over te dragen in de organisatie (leiderschapvaardigheden).
- Deelname van een topmanager. Dit verhoogt de status van een project en de betrokkenheid van de deelnemers.
- Heeft u nog andere voorwaarden onderkend?

5. Heeft het scenarioproces daadwerkelijk bijgedragen aan de verbetering van de ex ante beleidsevaluatie en de formulering van het beleid?

6. Hoe zou u het strategie- en beleidsproces binnen uw organisatie typeren? (Rationeel/ politiek) Hoe zorgt u ervoor dat het scenarioproces past bij het type strategie en beleid van de organisatie?

7. Heeft u adviezen voor Defensie (do's en don't's?)

**B Vragenlijst Algemene Rekenkamer**

1. Wat is uw ervaring hoe scenario's worden gebruikt binnen organisaties?
  - Scenario's v.s. strategie (focus organisatie)?
  - Scenario's v.s. evaluatie ex ante?
  - Scenario's v.s. beleid?

2. U geeft aan dat u in onderzoeken tegen 2 problemen aanloopt:
  - Organisaties (en veel beleid) zijn vaak niet afgestemd op verschillende scenario's;
  - Ministeries kiezen soms één scenario als uitgangspunt voor beleid, terwijl dat in strijd is met het idee achter scenario's (ministeries verwarren beleidsvarianten nogal eens met scenario's).
- A. Welke knelpunten constateert u bij organisaties wanneer het beleid niet is afgestemd op verschillende scenario's?
- B. Zijn ministeries op de hoogte van het feit dat eigenlijk meerdere scenario's zouden moeten worden opgesteld?
- C. Hoeveel scenario's vindt u (de ARK) dat een organisatie dient op te stellen?
- D. Wanneer organisaties 'robuust' beleid maken, dient het beleid aan te sluiten bij de verschillende scenario's. Vindt u het wenselijk dat organisaties de scenario's prioriteren naar waarschijnlijkheid en op basis daarvan het beleid bepalen?
- E. Wat is volgens u de oorzaak van de verwarring van ministeries dat scenario's beleidsvarianten zijn?
- F. Vindt u het belangrijk dat alle ministeries scenario's opstellen (op bestuurlijk niveau)?
3. Hoe zou volgens u de scenario methode (bestuurlijk) moeten worden ingebed binnen organisaties?
4. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan zodat men optimaal gebruik kan maken van scenario's op bestuurlijk niveau?
5. Heeft u adviezen voor Defensie (do's en don't's?)

## **C Vragenlijst Directie Algemene Beleidszaken (DAB)**

### **Beleid**

1. Hoe komt het beleid (beleidsvisie, beleidsagenda en beleidsnota's) daadwerkelijk tot stand?
  - Hoe zou u het strategie- en beleidsproces typeren van Defensie? (rationeel, politiek)

### **Beleidsvaluatie (ex ante)**

2. Vindt er een ex ante beleidsvaluatie plaats van de beleidsopties?
  - In welke fase van het beleidsproces gebeurt dit?
  - Hoe gebeurt dit? Welke modellen worden daarvoor gebruikt? (KEA, KBA, MCA?)
  - Kunt u een voorbeeld geven van een recente ex ante beleidsvaluatie en wat daar precies de toegevoegde waarde van was?

### **Toekomstverkenningen**

In het besturingsmodel staat aangegeven dat de beleidsontwikkeling bij Defensie toekomstgericht is. Daarom worden toekomstverkenningen uitgevoerd en ook voor de langere termijn waarvan de resultaten mede tot uitdrukking komen in de beleidsvisie.

3. Wat houden de toekomstverkenningen in? (synoniem voor beleidsontwikkeling, hetzelfde als een scenario?)
- Hoe zien deze toekomstverkenningen eruit?
  - Hoe en door wie worden deze toekomstverkenningen opgesteld?
  - Welke eisen stelt u aan toekomstverkenningen?
  - Hoeveel toekomstverkenningen worden er opgesteld?
  - Hoe lang zijn de toekomstverkenningen geldig?
  - Wanneer en waarom worden nieuwe toekomstverkenningen opgesteld? Wie initieert dit?

### **Scenario's**

4. Wordt er bij de DAB gebruikt gemaakt van scenario's?
- De scenario's van CZ en TNO?
  - Door wie zijn de scenario's opgesteld?
  - Waar worden die scenario's voor gebruikt? (ex ante beleidsevaluatie en formuleren van beleid)
  - Hoe zien de scenario's eruit qua inhoud?
5. Wat vindt u van het gebruik van scenario's op bestuurlijk niveau binnen de gehele defensie-organisatie?
- Zou u gebruik willen maken van scenario's t.b.v. de ex ante beleidsevaluatie en het formuleren van het beleid?
6. Aan welke voorwaarden moet de defensie-organisatie voldoen zodat het gebruik van scenario's op bestuurlijk niveau een succes wordt?

### **Voorwaarden voor bestuurlijke inbedding:**

Hier zijn dezelfde voorwaarden behandeld zoals bij vraag 4 (A t/m F) uit Vragenlijst A.

7. Door wie en voor welk niveau moeten scenario's worden opgesteld binnen Defensie?
8. Wat zijn de huidige tekortkomingen van de totstandkoming van de strategie en het beleid binnen Defensie?
- Zouden scenario's hiervoor een oplossing kunnen zijn?

## **D Vragenlijst stafafdeling Conceptuele Zaken**

### **Algemeen**

In de periode van 1997-1999 is de studie 'Toekomst in Thema's'(TIT) door TNO i.s.m. de Stafafdeling Conceptuele Zaken van de Defensiestaf (DS/ CZ) uitgevoerd. In 2002 is de studie 'Uitzicht op Uitdaging' uitgevoerd. Deze studie beoogt de stafafdeling Conceptuele Zaken van de Defensiestaf te ondersteunen bij het opstellen van de Strategische Visie van de Chef Defensiestaf in het nieuwe Defensie Strategisch Plan.

In de laatst genoemde studie is onderzocht wat het toekomstige (on)vermogen is van de Nederlandse Krijgsmacht om aan een internationale coalitie bij te dragen. Hiertoe zijn een drietal uitdagende scenario's ontwikkeld. Uiteindelijk zijn de planningsrelevante thema's uit de scenario's gedefinieerd die voor de Strategische Visie van de Defensiestaf van belang kunnen zijn.

1. Hoe heeft de scenariostudie plaatsgevonden? (Betrokkenen en procesverloop)
  - Wie (afdeling/ persoon) heeft deze scenariostudieus geïnitieerd en wat was de reden hiervoor?
2. Wat vond u van de bruikbaarheid en haalbaarheid van de scenario's?
  - Was dat verschillend bij de twee scenariostudies?
3. Wat is er gebeurd met de output van de scenariostudies? (input SV en??)
  - Scenario's v.s. strategie (focus Defensie)?
  - Scenario's v.s. evaluatie ex ante?
  - Scenario's v.s. beleid?
  - Zijn de scenario's door de CDS /HDP /HDM /DGFC gebruikt?
  - Door welke afdelingen zijn de scenario's (nog meer) gebruikt?
4. Hoe heeft u de scenariostudies ervaren?
  - Kosten-baten verhouding?
  - Verloop van het proces en de gehanteerde methodiek?
  - Zijn er verbeterpunten uit de evaluatie van TNO gekomen?
5. Vindt er binnenkort een nieuwe scenariostudie plaats?
6. Aan welke voorwaarden moet de defensie-organisatie voldoen zodat het gebruik van scenario's op bestuurlijk niveau een succes wordt?  
(Bij deze vraag zijn tevens de randvoorwaarden A t/m F getoetst die staan weergegeven onder vraag 4 bij vragenlijst A).

### ***B. 3.1 Geraadpleegde en geïnterviewde personen***

- Boek, J.L.M., Hoofd Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Boer, N.I., Coördinerend Beleidsadviseur van het Bureau Strategische Kennisontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Bok, A.A.H. de, Hoofd afdeling Conceptuele Zaken Ministerie van Defensie, Den Haag.
- Breunese, E.A., Shell Consumer Services Nederland, Rotterdam.
- Bukkems, G., Hoofd Bureau Europees en Rijksbreed Doelmatigheidsonderzoek, Algemene Rekenkamer, Den Haag.

- Duin, P. van der, Afdeling Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit, Delft.
- Groenheijde, D.A.V., Senior Beleidsmedewerker FEBI, Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag.
- Grootendorst, P.A., Plaatsvervangend directeur, Directie Beleidsevaluatie, Ministerie van Defensie Den Haag.
- Has, A.J., Clustercoördinator, Directie Beleidsevaluatie, Ministerie van Defensie.
- Koerselman, W., Kennismanagement Team, KIWA Water Research, Nieuwegein.
- Kreemers, H.P.M., Directeur Directie Beleidsevaluatie, Ministerie van Defensie, Den Haag.
- Krombeen, S., Senior Beleidsmedewerker, Directie Politie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Leeflang, H.M. Directie Informatievoorziening en Organisatie, Ministerie van Defensie, Den Haag (voormalig medewerker afdeling Conceptuele Zaken).
- Pals, C.A.M., Hoofd Directie Personeel, Ministerie van Defensie, Den Haag.
- Prinsen, M., Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Siccama, J.G., Directie Algemene Beleidszaken, Ministerie van Defensie, Den Haag.
- Sonneveld, H., Plaatsvervangend Chef Defensiestaf, Ministerie van Defensie, Den Haag (voormalig afdelingshoofd Conceptuele Zaken).

## BIJLAGE 4: LIJST VAN AFKORINGEN

|          |  |
|----------|--|
| ARK      | Algemene Rekenkamer  |
| AZ       | Ministerie van Algemene Zaken  |
| BE       | Beleidsvaluatie  |
| BPB      | Beleids-, plannings-, en begrotingsprocedure                                     |
| BZK      | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties                         |
| DAB      | Directie Algemene Beleidszaken   |
| DBE      | Directie Beleidsvaluatie   |
| DGFC     | Directoraat Generaal Financiën en Control  |
| DMP      | Defensie Materieel Proces  |
| DOS      | De Ongekende Samenleving   |
| DSP      | Defensie Strategisch Plan  |
| CO       | Centrale Organisatie   |
| CDS      | Chef Defensie Staf   |
| CZ       | Conceptuele Zaken  |
| OE       | Organisatie Evaluatie  |
| OIB      | Onderzoeken Interne Beheersing   |
| OPEC     | Organisation of Petroleum Exporting Countries                                    |
| KBA      | Kosten-batenanalyse  |
| KEA      | Kosteneffectiviteitanalyse   |
| MCA      | Multi-criteria analyse   |
| SMART    | Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden                      |
| SV       | Strategische Visie   |
| TiT      | Toekomst in Thema's  |
| TNO      | Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek                                       |
| TNO/ FEL | Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek/ Fysisch en Elektronisch Laboratorium |
| TU Delft | Technische Universiteit Delft  |
| UoU      | Uitzicht op Uitdaging  |
| VBTB     | Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording                                   |
| WRR      | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid                                  |
| WTO      | World Trade Organisation   |