



Paul de Ruijter is Executive Lecturer bij Nyenrode Business Universiteit en directeur van De Ruijter Strategie.

# De toekomst een stap voor zijn

## Het nut van scenariodenken in de publieke sector

De toekomst is onvoorspelbaar: soms valt het mee en soms valt het tegen. Een goed voorbeeld is het economische effect van de coronacrisis. In juni 2020 raamde het CPB dat in de zomer van 2021 ongeveer 7% van de beroepsbevolking werkloos zou zijn, zo'n 650.000 mensen. In werkelijkheid bleek dat 3,1%: minder dan de helft van de voorspelling in de basisraming, en zelfs ook lager dan in het best-case scenario. Hoe kun je nog plannen wanneer de toekomst zo onzeker is?

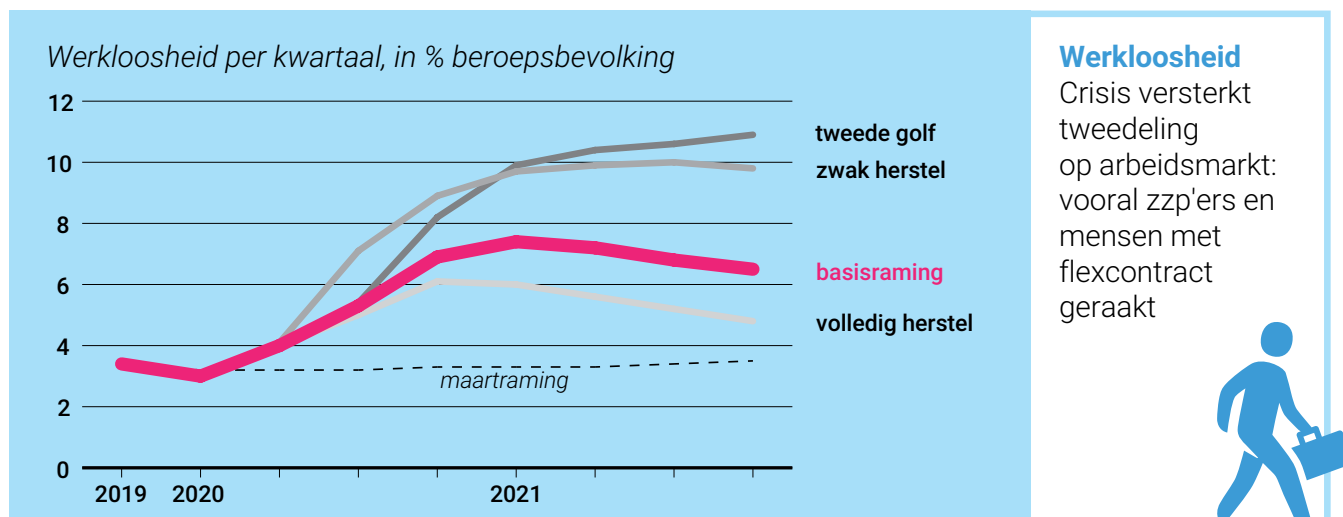
### Samenvatting

In de publieke sector moeten organisaties op lange termijn denken en vooruitkijken naar de toekomst. Maar de toekomst is per definitie onvoorspelbaar; hoe kun je dan nog goede voorbereidingen treffen? Dit artikel stelt dat je als organisatie niet moet proberen de toekomst exact te voorspellen, maar dat je beter rekening kunt houden met een aantal verschillende toekomstscenario's. Scenariodenken heeft tal van overheidsorganisaties geholpen wendbaar te blijven tijdens de pandemie, en is bij correct gebruik een krachtig middel om de onzekerheid van de toekomst het hoofd te bieden

### Vooruitkijken: voorspellingen of scenario's?

Als organisaties zich op de toekomst willen voorbereiden, is hun eerste reflex vaak om zo precies mogelijk te gaan voorspellen hoe de toekomst eruit zal zien. Ze besteden veel tijd en middelen aan het maken van uitgebreide prognoses en daarop afgestemde budgetten. Ieder voorjaar begint weer een nieuwe plancyclus, waarbij iedereen in de organisatie wordt gemobiliseerd om tot in detail aan te geven wat het komende jaar gaat brengen. Voor veel beleidsdossiers kijkt men zelfs meerdere decennia vooruit, vooral bij onderwerpen in het fysieke domein zijn horizonnen tot 2030 of 2050 geen uitzondering. En dat is niet gek: wegen, bruggen, woonwijken en scholen kosten jaren om aan te leggen en moeten daarna nog decennialang meekunnen. Bestuurders nemen maandelijks besluiten die grote impact hebben op de lange termijn. Aan vooruitkijken ontkomen we dus niet.

Het probleem met voorspellen, ook wel *forecasting* genoemd, is dat de situatie bijna altijd te complex is voor een accurate inschatting. Met andere woorden: de voorspelling zit er eigenlijk altijd naast. De eerder genoemde basisraming van de werkloosheid door het CPB is beslist geen uitzondering. Hoe goed de modellen en prognoses ook worden uitgedacht, er zou zich nog altijd een compleet onverwachte gebeurtenis kunnen voordoen die alle voorspellingen nutteloos maakt. Meestal zijn het juist zulke gebeurtenissen, die niemand überhaupt voor mogelijk hield, die de grootste gevolgen hebben voor de maatschappij. Deze onverwachte gebeurtenissen kun je omschrijven als *black swans*: wie er altijd vanuit gaat dat alle zwanen wit zijn, zal er nooit rekening mee houden dat er een keer een zwarte zwaan voorbij vliegt. Zo was de oliecrisis van de jaren zeventig voor 'voorspellers' een *black swan*, net als de kredietcrisis van 2008, en recent de coronapandemie en de overstromingen in Limburg



Figuur 1 Werkloosheidsraming uit Juniraming 2020, CPB

en delen van België en Duitsland. Toen werden we negatief verrast, maar soms valt de toekomst ook onverwacht positief uit. Zo leidde de pandemie tot nu toe niet tot massawerkloosheid en ook niet tot een crash op de huizenmarkt.

De onvoorspelbaarheid van de toekomst vormt voor de publieke sector een flinke uitdaging. Burgers kijken in onverwachte situaties namelijk juist naar de overheid voor kordaat optreden. Als de overstroming, pandemie of economische crisis er eenmaal is, verwacht de samenleving dat de overheid er klaar voor is.

Als de overstroming,  
pandemie of economische  
crisis er eenmaal is,  
verwachten we dat de  
overheid er klaar voor is.

Gelukkig is er naast voorspellen nog een andere manier om naar de toekomst te kijken, namelijk het scenariodenken. Deze methode houdt in dat je over de toekomst nadenkt aan de hand van verschillende scenario's die zich mogelijk zouden kunnen ontvouwen. Zo probeer je de onzekerheid van de toekomst niet te minimaliseren, maar omarm je die onzekerheid. Neem bijvoorbeeld de pandemie en de overstromingen in Limburg. Beide gebeurtenissen waren niet voorspeld, maar wel voorzien als mogelijke risicoscenario's in de Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid, samengesteld in opdracht van de NCTV. Soms weet je dus wel dat iets *kan* gebeuren, maar weet je niet precies *wanneer* het gebeurt. Er werd wereldwijd ook al jaren nagedacht over een ontwrichtende infectieziekte die mogelijk de kop op zou steken, en in Nederland is men natuurlijk altijd beducht op de dreiging van het water. Ook de huidige tekorten aan arbeidskrachten en woningen zijn geen complete verrassingen: in 2010 werd al gewaarschuwd voor 'de grote uittocht' op de arbeidsmarkt als gevolg van de vergrijzing. Ook het tekort op de woningmarkt

kondigde zich al jaren van tevoren als scenario aan. Kortom, ondanks dat we niet kunnen voorspellen, kunnen we wel veel zaken voorzien. Een ontwrichtende gebeurtenis die voor een voorspeller een *black swan* vormt, komt voor een scenariodenker niet meer als een verrassing.

Het denken in scenario's is niet nieuw; het is zelfs al eeuwenoud. Van admiraal Michiel de Ruyter is bekend dat hij zich samen met zijn kapiteins en stuurmannen op verschillende zeeslagscenario's voorbereidde. De wiskundige Blaise Pascal stelde al in zeventiende eeuw dat je in het geval van fundamentele onzekerheid het beste alle opties tegen alle scenario's kunt afwegen om tot goede beslissingen te komen. Beroemd is ook het voorbeeld van Shell, dat in de jaren zeventig scenario's gebruikte om zich voor te bereiden op de oliecrisis, en dat van de Rabobank, die zich aan het begin van dit millennium met scenario's voorbereidde op een mogelijke krediet- en huizen crisis. Ook het CPB werkt regelmatig met scenario's in plaats van voorspellingen.

Sinds corona is ook het aantal overheidsinstellingen dat aan scenariodenken doet flink gegroeid. Steeds meer organisaties in de publieke sector verleggen de nadruk van kwantitatieve, precieze, financieel gedreven voorspellingen naar kwalita-

Risicocategorie	Scenario
Overstroming	Overstroming - ernstig (zee)
Infectieziekte	Griep pandemie - ernstig
Verstoring vitale infrastructuur	Keteneffecten elektriciteitsuitval
Handelskrimp/ verstoring internationale handel	Schok wereldhandelsstelsel
Stralingsongeval	Stralingsongeval Nederland
Spanningen binnen veiligheidsarrangementen	EU interne spanningen
Overstroming	Overstroming (rivier)
Militaire dreiging (NAVO)	Annexatie NAVO lidstaat

Tabel met scenario's met grootste impact uit Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid, 2019

tieve, maatschappelijk georiënteerde verkenningen in de vorm van scenario's. Niet om precies aan te geven wat er zal gebeuren, maar wat er kan gebeuren. Doel daarbij is niet om tot een budget te komen, maar om bestuurders te helpen hun voorstellingsvermogen op te rekken. Daardoor kunnen zij eerder signalen van een veranderende wereld oppikken, de ergste risico's vermijden en kansen benutten.

Onder gemeenten is veel belangstelling voor scenario-denken. In het voorjaar van 2021 vormde het Centraal Economisch Plan van het CPB een aanleiding om in de gemeentelijke organisatie de toekomst op de agenda te zetten. Ruim vijftig gemeenten deden mee aan sessies van VNG Risicobeheer om het CEP te vertalen in scenario's specifiek voor gemeenten. De scenario's zijn vervolgens vastgelegd in een gemeentelijke bijsluiter voor CPB-ramingen, te vinden op vng.nl. Omdat bij gemeenten vaak dezelfde economische vragen spelen, onderzoekt een werkgroep Toekomstgerichte Gemeenten momenteel of een macro-economische raming specifiek voor gemeenten kan worden gemaakt.

**Corona: scenariodenken in actie**

Hoe kan het denken in scenario's overheidsorganisaties helpen het roer recht te houden in onzekere tijden? Daarvan hebben we genoeg voorbeelden gezien tijdens de meest recente crisis: de coronapandemie. Neem bijvoorbeeld de scenariostudie waaraan de gemeente Almere in april 2020 begon. De studie werd uitgevoerd door een klein kernteam van de gemeente, bijgestaan door een grotere groep ambtenaren van verschillende gemeentelijke afdelingen. Zij kwamen samen tot twee kernonzekerheden voor de stad in crisistijden. Ten eerste was er de vraag in hoeverre het virus beheersbaar zou zijn. Zouden de maatregelen effect hebben en de druk op de zorg daadwerkelijk verlichten, of zou het virus ongecon-

troleerd om zich heen blijven grijpen? Ten tweede was het onzeker in hoeverre de samenleving ooit nog terug zou keren naar normaal. Zouden we na de pandemie alles weer exact hetzelfde doen als ervoor, of zou deze schok voor blijvende veranderingen zorgen?

Sinds corona is het aantal overheidsinstellingen dat aan scenariodenken doet flink gegroeid.

Door te erkennen dat de toekomst op deze punten onzeker was, konden de ambtenaren bij de gemeente Almere hun voorstellingsvermogen oprekken en zodoende rekening houden met verschillende toekomstscenario's. Eén van die scenario's kreeg de noemer 'Overbruggen'. Wat als corona prima te beheersen bleek met een aantal tijdelijke maatregelen, én we daarna gewoon weer terug zouden gaan naar normaal? Dan zou het beleid van de overheid gericht moeten zijn op het overbruggen van de crisis, en zouden er steunpakketten moeten komen om de schade te beperken. Lijnrecht daartegenover stond het scenario 'Transformeren', waarin het virus zich niet zou laten temmen en permanent op de zorg zou drukken. Terug naar het oude normaal was dan niet meer mogelijk, waardoor onder andere het werkleven en de sociale zekerheid ingrijpend moesten worden aangepast. Het beleid van de gemeente zou in dat geval gericht moeten zijn op het begeleiden van de transformatie, bijvoorbeeld door de openbare ruimte zo in te richten dat mensen op veilige afstand van elkaar kunnen leven en werken.

Door in kernonzekerheden en scenario's te denken, kon de gemeente Almere zich in de onzekere coronatijd dus toch voorbereiden op de toekomst. Via de scenarioverkenning kregen het kernteam en de betrokken ambtenaren helder voor ogen welke gevolgen de pandemie zou kunnen hebben, en ontdekten ze hoe ze toch proactief beleid konden maken. Het team Onderzoek & Statistiek ging vervolgens aan de slag met een Monitor Coronacrisis, om objectief en cijfermatig bij te houden op welk van de vier scenario's de stad in werkelijkheid afstevende. In september 2020 werd het rapport *Langetermijneffecten corona in Almere* gepresenteerd aan de gemeenteraad, met aandachtspunten die specifiek voor Almere van belang waren.

De pandemie leidde natuurlijk niet alleen tot onzekerheid bij gemeenten, maar ook bij andere organisaties in de publieke sector, zoals zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Over het algemeen kenden deze organisaties twee kernonzekerheden. Ten eerste was er de economische onzekerheid, want het was moeilijk in te schatten hoe hard de klap van corona zou aankomen op langere termijn. Stevenden we af op een korte dip en een snel herstel, of zou de recessie langer duren en de werkloosheid tot ongekende hoogte stijgen? Ten tweede was onzeker in hoeverre de overheid de geleden schade van zbo's zou compenseren. Zou de overheid besluiten te bezui-



Figuur 2 Adviezen voor gebruik en mogelijke bijwerkingen van het Centraal Economisch Plan (CEP), uit de gemeentelijke bijsluiter voor CPB-ramingen



nigen, waardoor de zbo's zelf voor de extra kosten moesten opdraaien? Of zou ze doorgaan met anticyclisch investeren en de zbo's te hulp schieten bij het opvangen van de schok? Zoals wel vaker het geval is, vormde het beleid van de ene bestuurslaag een belangrijke onzekerheid voor het beleid van de andere. De politiek is vaak dus zelf een as van onzekerheid. Bij het verkennen van onzekerheden in de omgeving in crisissituaties als corona is het daarom van groot belang om ook de interventies van andere overheidsorganisaties mee te nemen.

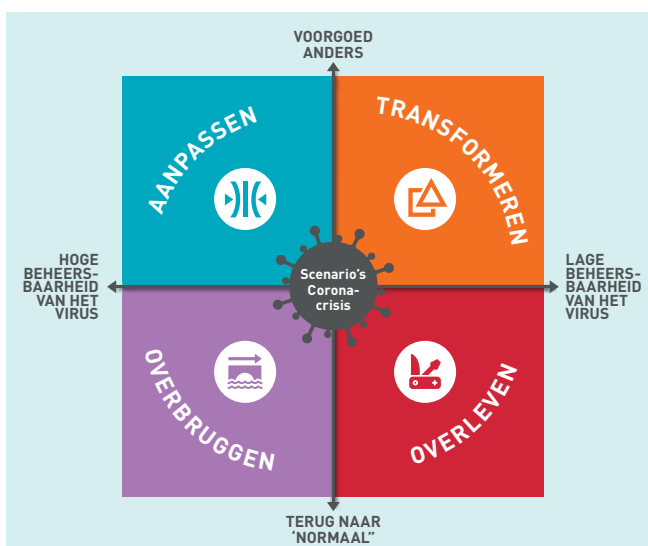
Tijdens de pandemie werden in de hele publieke sector, van ministeries tot sociale diensten, scenario's ook gekwantificeerd. Hoeveel middelen en hoeveel mensen had de organisatie eigenlijk nodig in de verschillende toekomstscenario's? Hoeveel geld zou bijvoorbeeld een gemeente kunnen ver-

wachten aan subsidies van het Rijk in het scenario waarin de economie zich snel herstelde en de overheid met voldoende compensatie kwam? En wat als het economisch herstel trager zou verlopen en de overheid minder scheutig zou zijn? In heel wat managementteams is kwantitatief vooruitgedacht en gepland, zeker bij organisaties waar snelle op- of afschaling nodig zou kunnen zijn. De bandbreedtes bleken vaak erg groot. Door scenario's niet alleen in taal, maar ook in cijfers uit te drukken, konden organisaties mogelijke verlopen van de pandemie kwantificeren en de implicaties ervan op waarde schatten.

### Valkuilen bij scenariodinken

Scenariodinken is een relatief eenvoudig proces; veel minder ingewikkeld, in ieder geval, dan het uitwerken van nauwkeurige toekomstvoorspellingen. Toch zijn er een aantal valkuilen waarmee je als organisatie rekening moet houden wanneer je aan een scenarioverkenning begint. Soms hebben organisaties bijvoorbeeld de neiging zich te veel te richten op het scenario dat de medewerkers het meest waarschijnlijk achten. In dat geval ben je in feite toch weer aan het voorspellen en houd je je denkkaders niet breed. Om tunnelvisie te vermijden heb je een constante blik op de buitenwereld nodig, en dien je instrumenten te creëren om relevante ontwikkelingen te meten en te monitoren. Zo kun je in de gaten houden richting welk van de scenario's de toekomst zich ontvouwt. Dat stelt je vervolgens in staat om bij te sturen wanneer het nodig is, op basis van de plannen die je tijdens de scenarioverkenning al hebt uitgewerkt. Dan ben je als organisatie echt wendbaar!

Het is ook een misvatting dat scenariodinken alleen nodig is in tijden van grote onzekerheid, zoals de coronacrisis. Als zich kortgeleden een ontwrichtende gebeurtenis heeft voorgedaan, begrijpt iedereen dat de nabije toekomst onzeker



Figuur 3 Coronascenario's voor de gemeente Almere



is. Maar in feite is die onzekerheid er altijd, ook als de tijden rustig zijn en de toekomst voorspelbaar *lijkt*. Zeker organisaties die op lange termijn móeten denken, dienen zich echter altijd bewust te zijn van de verschillende kanten die het op zou kunnen gaan in de omgeving. Zelfs als het weer nu stabiel is, kunnen zich achter de horizon al donkere wolken samepakken.

Ten slotte wordt er nog wel eens getwijfeld aan het nut van scenario's, omdat de meeste scenario's die uit verkenningen naar voren komen zich uiteindelijk toch niet voordoen. Neem de ramingen van het CPB in 2020: zelfs in het gunstigste scenario hield het CPB niet voor mogelijk dat de werkloosheid in de zomer van 2021 zó laag zou zijn. Toch betekent dat niet dat de scenario's nutteloos waren, integendeel. Er is in dit soort gevallen vaak sprake van een *self-denying prophecy*, of de zogeheten preventieparadox: de overheid ziet dat het land op een potentieel rampzalig scenario afstevent, en besluit in te grijpen; daardoor wordt de ramp voorkomen. Het lijkt dan alsof het rampscenario onwaarschijnlijk was, en dat we ons allemaal weer gek hebben laten maken door doemdenkers, want in de praktijk viel het allemaal hartstikke mee. Maar juist omdat het scenario leefde in de hoofden van burgers en bestuurders kon de ramp worden afgewend. Het scenario is geen werkelijkheid geworden, maar dat was ook precies de bedoeling! Scenariodenkens proberen immers niet de toekomst zo accuraat mogelijk te voorspellen. Het doel van scenariodenkens is om de denkkaders op te rekken, zodat op tijd gereageerd kan worden op verontrustende signalen of kansrijke ontwikkelingen.

Al deze valkuilen zijn echter goed te vermijden, zeker als de uitvoerders van de scenarioverkenning op de hoogte zijn van het bestaan ervan. Zij dienen zich er dus van bewust te zijn dat je nooit één scenario 'uitkiest' als het meest waarschijnlijke, maar altijd rekening blijft houden met meerdere mogelijke toekomst. Daarnaast moet de organisatie zich realiseren dat scenariodenkens een continu proces is – een strategisch gesprek dat je te allen tijde moet blijven voeren

– en dat scenario's niet bedoeld zijn om te voorspellen, maar om het denken op te rekken.

### Conclusie

Al met al is scenariodenkens, bij correct gebruik, een krachtig middel om binnen de organisatie gesprekken over strategie en budget naar een hoger niveau te tillen. Door onzekerheid niet weg proberen te nemen, maar juist te erkennen en te accepteren, kun je als organisatie de verrassingen van de toekomst een stap voor zijn.

### Literatuur

- Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019), 'Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid', RIVM.
- Avishai, Bernard (2020), 'The Pandemic Isn't a Black Swan But a Portent of a More Fragile Global System', *The New Yorker*, <https://newyorker.com/news/daily-comment/the-pandemic-isnt-a-black-swan-but-a-portent-of-a-more-fragile-global-system>, 21 april 2020.
- Gemeente Almere (2020), 'Langetermijneffecten corona in Almere. Een eerste scenariostudie naar de (middel)langetermijneffecten van corona op Almere'.
- Rietdijk, Marius (2003), *Slag om de toekomst. Bedrijfsstrategieën voor goede en slechte tijden*, Amsterdam: Balans.
- Ruijter, Paul de (2011), *Klaar om te wenden. Handboek voor de strategie*, Schiedam: Scriptum.
- Ruijter, Paul de (2014), *Scenario Based Strategy: Navigate the Future*, Londen en New York: Routledge.
- Ruijter, Paul de (2017), 'Valuing uncertainty using disruptive scenarios and real options', *VBA Journaal*, nr. 130, pp. 6-9.
- Schaafsma, Femke (2020), 'Terug naar de toekomst. Strategievorming tijdens een crisis', Platform O, <https://platformoverheid.nl/artikel/terug-naar-de-toekomst/>, geraadpleegd op 9 november 2021.
- Taheb, Nassim Nicholas (2007), *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, New York: Random House.
- Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), 'De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren'.

Bij de VNG Connect-Academie kunt u voor uw organisatie een Masterclass scenariodenkens aanvragen. Het programma wisselt theorie af met interactieve oefeningen en praktijkvoorbeelden. De docenten putten daarbij uit hun rijke ervaring met de scenariopraktijk bij gemeenten, maar ook tal van andere organisaties in de publieke sector. Kijk voor meer informatie op [vngconnect.nl/academie](https://vngconnect.nl/academie).