

Regeren is vooruitzien!

Scenario's maken en gebruiken voor beleidsontwikkeling,
wetgeving en handhaving



Dit is een uitgave van het Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, uitgevoerd door De Ruijter Management, Amsterdam.

Auteurs: A.N.G. Janssen i.s.m. dr. M.R. Gramberger, ir. P.A. de Ruijter en J. van Heijningen

Begeleidingscommissie vanuit het ministerie van Justitie: mr. H.M. Prinsen (ERh), drs. R.M.M. Vossen (ERh), drs. J. Kramers (KCW), drs. D.P. van den Bosch (DW/WKB), mr. dr. G.J. Veerman (KCW)

Expertisecentrum Rechtshandhaving
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
telefoon 070 370 6644
e-mail ERh@minjus.nl
ISBN 90-807303-2-7

© ministerie van Justitie, januari 2004

De auteursrechten van deze publicatie berusten bij de Staat. Uit dit werk mag geciteerd worden binnen de daarvoor geldende wettelijke regels, waarbij bronvermelding vereist is. Het gebruik van de instrumenten die onderdeel vormen van deze publicatie is vrij voor instanties van de Nederlandse overheid.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Welkom!	7
Waarom scenario's?	8
Deel I: Scenario's maken	15
1. Scenarioproject voorbereiden	17
2. Externe omgeving verkennen	31
3. Scenario's ontwikkelen	45
Deel II: Scenario's gebruiken	59
4. Implicaties van de scenario's bepalen	61
5. Wetgeving ex ante toetsen	69
6. Beleidsopties genereren	77
7. Beleidsopties ex ante evalueren	85
8. Toekomstvast dynamisch beleid ontwikkelen	91
Bijlagen	99
Casus Drank- en Horecawet	101
Checklist Interviews	111
Checklist Brainstormsessies	119
Tips & trucs	127

Voorwoord

Op vele beleidsterreinen is de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen groot, maar moet de overheid toch beslissingen nemen met gevolgen op lange termijn. In dergelijke situaties wordt meer en meer gebruik gemaakt van het instrument van scenariostudies om de discussie te structureren. Beleidsmakers hebben immers allemaal – hetzij impliciet , hetzij expliciet – bepaalde beelden van de toekomst in hun hoofd waar zij bij het nemen van beslissingen vanuit gaan. Voor beslissingen die op lange termijn consequenties hebben, is zo'n beeld van de toekomst nodig. Scenariostudies helpen die beelden expliciet te maken en de discussie daarover te stimuleren. Aldus kunnen de toekomstbeelden met hun onzekerheden beter worden doordacht op consequenties voor het slagen van beleid: welke beleidsopties zijn robuust tegen de belangrijkste onzekerheden, welke zijn meer risicovol en wat valt daaraan te doen?

Ook voor wetgevingsjuristen is dit instrument nuttig. Zij moeten immers vanuit een wetgevingsinvalshoek meedenken over de (on)mogelijkheden van in regelgeving neergelegd beleid. Wat is het passende instrumentarium? Wat zijn de risico's? Hoe staat het met het draagvlak en met de naleving?

Het Centraal Planbureau heeft de scenariomethodiek voor het eerst breed toegepast in het rapport 'De Nederlandse economie op langere termijn', dat in 1985 verscheen. In het begin van de jaren negentig volgden de studies 'Scanning the Future' en 'Nederland in Drievoud', waarmee we de ervaring bij en kennis over het opstellen van scenario's konden verdiepen. Deze beide studies hadden als centraal thema de vooruitzichten voor de internationale respectievelijk nationale economische ontwikkeling op lange termijn. Het CPB wilde daarmee een bijdrage leveren aan de strategiediscussie over de verwachte cq. gewenste ontwikkeling van de Nederlandse economie. De strategische beleidsvragen gingen over hervormingen van de arbeidsmarkt en de verzorgingsstaat en over mogelijkheden tot verbetering van het sociaal-economische besturingssysteem ter vergroting van het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie. Deze scenariostudies hebben een nuttige bijdrage geleverd aan het structureren en bevorderen van de discussie over een aantal belangrijke uitdagingen voor Nederland op lange termijn.

In het afgelopen decennium is de scenariomethodiek voor het CPB min of meer de gebruikelijke methodiek geworden bij analyses op middellange en lange termijn. Onze ervaring is dat scenario's een effectief hulpmiddel vormen in communicatie over mogelijke toekomstige ontwikkelingen en beleidsopties. We zien dat scenario's op veel meer terreinen toepassing vinden dan oorspronkelijk verwacht. Het opstellen van scenario's is een creatief proces, waarvoor geen pasklare recepten bestaan. Het is spannend en uitdagend en doet een beroep op fantasie en inventiviteit.

Ik hoop dat de scenario's die u met behulp van dit handboek gaat ontwikkelen een inspiratiebron zullen zijn bij het ontwerpen van beleid en regelgeving. De maatschappelijke ontwikkeling gaat nu eenmaal gepaard met onzekerheid. Het is verstandig daarmee rekening te houden!

F.J.H. Don

Directeur Centraal Planbureau

Welkom!

Dit handboek voor het maken en gebruiken van scenario's is geschreven voor diegenen die geloven in het adagium "Regeren is vooruitzien". Voor beleidsmakers, wetgevingsjuristen en handhavingsmedewerkers die vinden dat maatschappelijke problemen beter voorkomen kunnen worden en gemakkelijker op te lossen zijn door vroegtijdig goed na te denken over welke problemen bij beleidsuitvoering en handhaving kunnen optreden. Hierdoor hoeft niet voortdurend ad-hoc op allerlei plotseling optredende situaties gereageerd te worden. Het handboek is ook bestemd voor al die beleidsmedewerkers, wetgevingsjuristen en handhavers die niet geloven dat beleid en wetten alleen met checklisten ingevuld kunnen worden. Maar die er wel van overtuigd zijn dat op een gestructureerde en integrale wijze (samen) beleid maken leidt tot efficiëntere, pro-actievere en beter verifieerbare resultaten en beleidsprocessen.

Gegeven de onvoorspelbaarheid van de toekomst, hebben organisaties als Shell, de Rabobank, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Centraal Planbureau er voor gekozen om te werken met scenario's als methode om vooruit te zien. Deze organisaties gebruiken scenario's om mogelijke extreme ontwikkelingen op langere termijn te verkennen en te kijken hoe op deze ontwikkelingen ingespeeld en geanticipeerd kan worden. Naast deze grote(re) lange termijn scenarioprojecten zijn er vele kleinere scenarioprojecten, uitgevoerd door provincies, gemeentes, beleidsafdelingen en handhavingsorganisaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om scenarioprojecten over het mogelijke verloop van het huwelijk van Willem-Alexander en Máxima en hoe daarop te anticiperen, of over de vraag of en hoe de nieuwe alcoholwetgeving gehandhaafd kan worden. De positieve praktijkervaringen met de scenariomethode in zowel kleine als grote projecten laten daarbij zien dat de scenariomethode een universeel instrument is om voor allerlei beleidsvraagstukken in te zetten.

Dit handboek maakt duidelijk hoe de scenariomethode werkt en hoe, waarvoor en wanneer scenario's te gebruiken zijn. Concreet wordt antwoord gegeven op de vragen:

- Hoe organiseer ik een scenarioproject?
- Hoe verken ik de externe omgeving?
- Hoe ontwikkel ik scenario's?
- Hoe betrek ik belanghebbenden bij het beleidsproces?
- Hoe gebruik ik scenario's om beleid en wetgeving te toetsen?
- Hoe gebruik ik scenario's om robuust (toekomstvast) beleid te ontwikkelen?

Bij de uitleg van de scenariomethode is rekening gehouden met de dagelijkse praktijk van de gebruiker. De realistische voorbeelden en uitgebreide beschrijving van de te volgen stappen stellen de gebruiker in staat zelf een concrete bijdrage aan goed regeren te leveren. Door vooruit te zien en pro-actief op toekomstige omstandigheden in te spelen!

Waarom scenario's en de scenariomethode?

Beleed ontstaat meestal doordat een actueel maatschappelijk probleem vraagt om een directe oplossing. De reactietijd van de rijksoverheid laat zich echter eerder in jaren dan in maanden meten. Het ontwikkelen van beleid, het wetgevingsproces en de daaropvolgende uitvoering en handhaving vragen immers om zorgvuldigheid. Tegen de tijd dat beleid tot resultaat leidt, is de maatschappelijke situatie vaak alweer aanzienlijk gewijzigd. Tijdens de uitvoering en handhaving blijkt dan dat er allerlei dingen gebeuren waarmee tijdens de beleidsvoorbereiding onvoldoende rekening is gehouden. Typische ontwikkelingen die met grote regelmaat de geplande uitvoering verstoren zijn veranderingen in de economische situatie, met vaak lagere budgetten tot gevolg, veranderingen in de internationale politiek en Europese wetgeving, veranderingen op sociaal-maatschappelijke terrein (normen en waarden), de opkomst van nieuwe technologieën, etc. Om voorbereid te zijn op de toekomstige ontwikkelingen worden vaak voorspellingen gebruikt die vrijwel altijd zijn gebaseerd op extrapolatie van trends uit het verleden. De praktijk leert echter dat voorspellingen over een langere periode zelden uitkomen. Er zijn in het leven simpelweg te veel onzekerheden om goed te kunnen voorspellen. Scenario's en de scenariomethode bieden een goed alternatief voor het voorspellen van de toekomst. Scenario's zijn geen voorspellingen, maar verkenningen van hypothetische maatschappelijke omstandigheden. Door rekening te houden met meerdere plausible toekomstige situaties is het mogelijk toekomstvast beleid te ontwikkelen en wet- en regelgeving vooraf te toetsen op effectiviteit en eventueel neveneffecten.

Wat zijn scenario's?

Herman Kahn, de bedenker van scenario's omschreef ze als: "Een scenario is een reeks hypothetische gebeurtenissen van wat zich af zou kunnen spelen in onze omgeving, in de vorm gegoten van een levendig maar realistisch verhaal dat de aandacht vestigt op causale relaties tussen ontwikkelingen en mogelijke interventiemogelijkheden." En de managementgoeroe Michael Porter omschreef scenario's in 1985 als: "Scenario's zijn intern consistente verhalen over hoe de toekomst er uit kan zien, niet als voorspelling maar als de mogelijke uitkomst van belangrijke ontwikkelingen."

Heel concreet zijn scenario's archetypische verhalen over de toekomst die ons tonen hoe een voor wetgeving of beleid relevant gebied er in de (nabije) toekomst uit kan zien. Bijvoorbeeld hoe de landbouw er in 2020 uitziet, waar het met de verkeersveiligheid en het rijgedrag van de Nederlanders de aankomende vijf jaar naar toe kan gaan of hoe het alcoholgebruik van jongeren zich t/m 2007 kan ontwikkelen. Scenario's bevatten geen beleidsadviezen of voorstellen, maar schetsen slechts de externe omgeving waar wetten of beleid in de toekomst mee te maken kunnen krijgen. Scenario's beschrijven dus de externe omgeving, oftewel de maatschappelijke context waarop diegenen voor wie de

scenario's bedoeld zijn in de praktijk nauwelijks of geen invloed kunnen uitoefenen. Scenario's maken belangrijke externe onzekerheden voor de toekomst expliciet en brengen relevante contextuele ontwikkelingen in kaart. Scenario's helpen de complexe realiteit overzichtelijk en hanteerbaar te maken zonder deze te sterk te vereenvoudigen. Ze helpen om gestructureerd over de toekomst na te denken en bijvoorbeeld wetgeving vooraf op robuustheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit te toetsen.

Redenen om de scenariomethode te gebruiken

Met de scenariomethode kunt u beleidsplannen en wetten ontwikkelen die kunnen meebewegen met veranderende (toekomstige) omstandigheden en robuust zijn voor een breed spectrum aan toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast kunnen er nog vele andere redenen zijn om de scenariomethode te gebruiken:

- *De scenariomethode vergroot de waarde van toetsingchecklisten*
Combinatie van de scenariomethode met toetsingchecklisten als de Uitvoerbaarheids & Handhaafbaarheidstoets en de Tafel van elf vergroten de diepgang, objectiviteit en het gebruiksgemak van deze instrumenten. De scenario's bieden (meerdere) expliciete en plausibele contexten waartegen deze toetsen snel en eenvoudig in te vullen zijn. Er wordt dus niet meer van uitgegaan van één enkele (impliciete) werkelijkheid die relevant zou zijn voor de toekomst, maar van meerdere mogelijke toekomstige omstandigheden.
- *De scenariomethode vergroot de creativiteit en het analysevermogen*
De scenariomethode helpt om een andere kijk op zaken te krijgen, uit gebaande paden te treden en vastgeroeste discussies en denkpatronen los te weken. De methode stimuleert de geest en het leggen van verbanden tussen schijnbaar losse gebeurtenissen en ontwikkelingen. Positieve en negatieve bijeffecten van wetten en beleid kunnen zo gemakkelijk(er) worden gesignaleerd.
- *De scenariomethode is snel, flexibel en schaalbaar*
De projectomvang en doorlooptijd van scenarioprojecten is zeer flexibel en kan afhankelijk van het doel van het project, de toepassingsvorm en het gewicht van analyse en rapportage variëren van enkele uren tot enige jaren doorlooptijd. De benodigde investering in tijd (mankracht) kan uiteenlopen van enkele uren tot enige tientallen (mens)jaren.
- *De scenariomethode is een methode voor interactieve beleidsvorming*
De scenariomethode is zowel individueel als in groepsverband te gebruiken en vormt een zeer geschikt kader om interactief met betrokkenen, belanghebbenden en burgers beleid te ontwikkelen en wetgeving (vooraf) op effectiviteit en robuustheid (werkend onder verschillende omstandigheden) te toetsen.
- *De scenariomethode zorgt voor inzichtelijke, reproduceerbare beleidsprocessen*
Gebruik van de scenariomethode zorgt voor een inzichtelijk en controleerbaar beleidsontwikkelings- en wettoetsingsproces met reproduceerbare resultaten.

Afhankelijk van de vraag naar legitimiteit of andersoortige behoeften aan rapportage kan zeer eenvoudig zelf bepaald worden hoe uitgebreid en gedetailleerd proces, tussen- en eindresultaten zullen worden gerapporteerd.

Zijn scenario's iets voor u?

Voordat u verder leest is het verstandig om met de volgende vier vragen te kijken of uw vraagstuk zich wel leent voor toepassing van de scenariomethode:

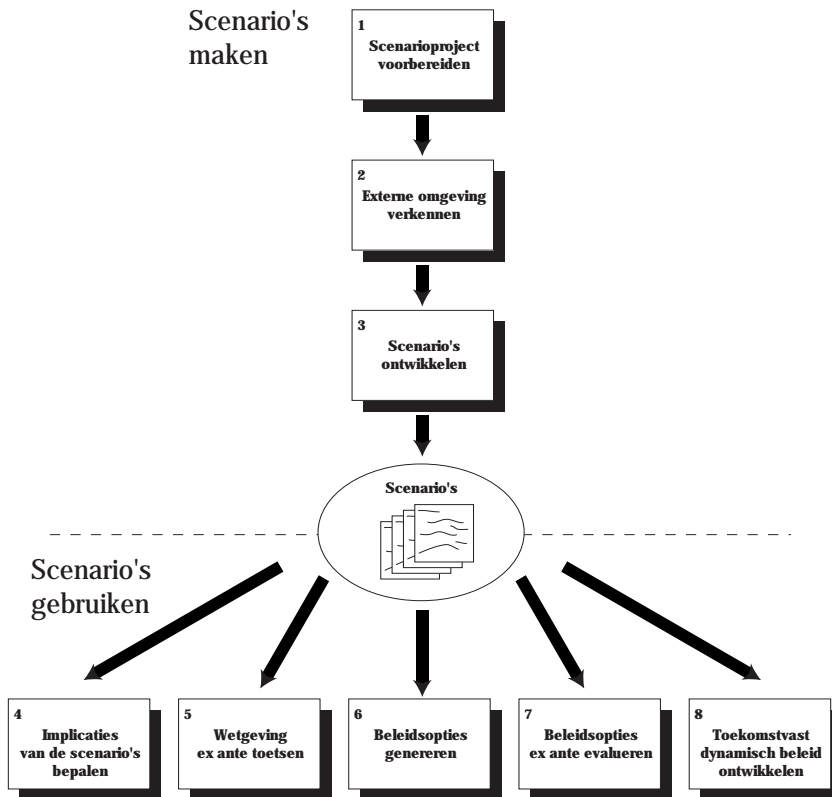
- *Is de huidige situatie representatief voor de toekomst?*
Wanneer een beleidsterrein richting de toekomst weinig of niet zal veranderen, dan kan de huidige situatie als indicatief voor de toekomstige situatie worden gezien en is gebruik van de scenariomethode niet relevant.
- *Is de toekomst met grote zekerheid te voorspellen?*
Wanneer een vraagstuk goed te voorspellen is, zoals de demografische ontwikkeling voor de komende twee jaar, dan volstaan extrapolaties.
- *Is het vraagstuk eenvoudig van aard?*
Wanneer het vraagstuk eenvoudig van aard is en de toekomst zich in principe tot een gering aantal overzichtelijke situaties beperkt (de Olympische spelen komen in 2012 wel of niet naar Nederland), dan volstaat het om rekening te houden met deze alternatieve situaties. Gebruik van scenario's is dan overbodig.
- *Is een open verkenning problematisch?*
Soms zijn bepaalde onderwerpen taboe, of zijn slechts bepaalde gewenste toekomstvisies bespreekbaar. Scenario's met een lange tijdshorizon kunnen dan wellicht helpen dit te doorbreken, maar als er echt geen ruimte is voor een open verkenning, dan is het gebruik van scenario's ongeschikt.

In alle andere gevallen is het gebruik van de scenariomethode een interessante optie om beleid te ontwikkelen en om wetgeving of beleidsopties ex ante te evalueren en te toetsen.

De in dit handboek beschreven scenariomethode

Het ontwikkelen en gebruiken van scenario's gebeurt met behulp van de scenariomethode. De scenariomethode is een verzameling van op elkaar afgestemde creatieve en analytische technieken waarmee via het doorlopen van stappen op gestructureerde wijze scenario's ontwikkeld en gebruikt worden. De in dit handboek beschreven scenariomethode is speciaal ontwikkeld voor gebruik in de beleidscyclus bij de overheid en vraagstukken op het gebied van beleidsontwikkeling, wetgeving, uitvoering en handhaving (U&H). De beschreven scenariomethode pretendeert niet de enige of juiste te zijn, maar is in nauw overleg met het ministerie van Justitie door De Ruijter Management ontwikkeld en getest voor praktisch gebruik binnen de publieke sector.

Onderstaand figuur toont schematisch de verschillende fasen van het scenarioproces.



Het maken van scenario's begint met een gedegen voorbereiding. Aansluitend wordt de externe omgeving verkend en worden de eigenlijke scenario's ontwikkeld. De scenario's kunnen vervolgens voor verschillende doeleinden worden gebruikt. In dit handboek concentreren we ons op de volgende vijf gebruikstoepassingen van scenario's:

1. Het onderzoeken van de implicaties van de scenario's voor het beleid, de regelgeving, de uitvoering en/of de handhaving.
2. Het ex ante toetsen van wetgeving en (U&H) beleid in combinatie met de Tafel van elf.
3. Het genereren van opties voor (U&H) beleid.
4. Het ex ante evalueren van opties voor (U&H) beleid op effectiviteit en haalbaarheid.
5. Het ontwikkelen van toekomstvast dynamisch (U&H) beleid.

De hoofdstukken 4 t/m 8 beschrijven de vijf genoemde scenariotoepassingen. De in dit handboek gekozen volgorde van de toepassingen correspondeert niet met de volgorde

van de beleidscyclus, maar is gekozen omwille van een logische opbouw en beschrijving van het scenarioproces. De beschreven scenariotoepassingen bouwen qua opbrengsten voort op de toepassing(en) beschreven in de eerdere hoofdstukken. Elke toepassing is echter zodanig beschreven dat ze ook als zelfstandig onderdeel te gebruiken is.

De gebruikte praktijkvoorbeelden en casusbeschrijving

De praktijkvoorbeelden waarmee de hoofdstukken en te volgen stappen in dit handboek zijn geïllustreerd komen uit de volgende zes scenarioprojecten:

- Een voor de Keuringsdienst van Waren en het ministerie van Justitie in 2001/2002 uitgevoerd scenarioproject naar het alcoholgebruik van jongeren t/m 2007 en toetsing van artikel 20 van de Nieuwe Drank- en Horecawet op handhaafbaarheid. Tevens is op basis van de scenario's een dynamische handhavingsstrategie ontwikkeld. De samenvatting van deze casus is in de bijlage opgenomen. Het integrale rapport van het project is te vinden op de website van het ministerie van Justitie onder de naam "Scenario's en dynamisch beleid".
- Een in 2002 door de Rechtbank Zutphen uitgevoerd scenarioproject naar de toekomstige behoefte aan rechtspraak in het arrondissement Zutphen en de daarmee samenhangende behoefte aan bedrijfsruimte t/m 2010. Op basis van de verkenning is een dynamische huisvestingsstrategie ontwikkeld.
- Een in 2002/2003 door de Rabobank uitgevoerd scenarioproject naar de behoeften van consumenten in Nederland aan financiële dienstverlening tot het jaar 2012 en de implicaties hiervan voor de Rabobank.
- Een door teamleiders van het Openbaar Ministerie (OM) in 2001 uitgevoerd scenarioproject over de toekomst van het werkveld van het OM en hoe met robuuste of juist flexibele strategieën op toekomstige ontwikkelingen gereageerd kan worden.
- Een door (toekomstig) leidinggevenden bij de politie in 2002 uitgevoerd scenarioproject naar het toekomstig werkveld van de politie en hoe de politie zich kan voorbereiden op toekomstige situaties.
- Een in 1998 door de Provincie Noord-Brabant uitgevoerd scenarioproject naar de ontwikkeling van de landbouw t/m 2050 ten behoeve van milieu-, economisch en ruimtelijk beleid.

Leeswijzer

Voor diegenen die zelf de toekomst van een bepaald beleidsterrein willen verkennen is vooral deel I van dit handboek, over het maken van scenario's interessant. Door de in de hoofdstukken 1 t/m 3 beschreven stappen te doorlopen kunt u zelf naar eigen behoefte en smaak scenarioprojecten uitvoeren. De hoofdstukken corresponderen met de in het scenario-processchema aangegeven nummers bij de scenario-onderdelen.

Veel lezers kennen ongetwijfeld al scenariostudies die specifiek zijn ontwikkeld voor hun eigen vakgebied. Voor hen is vooral het tweede deel, over het gebruiken van (bestaande) scenario's relevant. Voor wetgevingsjuristen zijn met name het bepalen van implicaties van de scenario's en het ex ante toetsen van wetgeving bruikbare toepassingen. Voor handhavers en beleidsmakers zijn alle vijf de beschreven toepassingen van scenario's relevant.

Per hoofdstuk wordt in vier stappen aangegeven wat u allemaal moet doen om het betreffende scenario-onderdeel met succes uit te voeren en te doorlopen. Elk hoofdstuk begint daarbij met:

- Een kort overzicht van de doelen en het nut van het in het hoofdstuk besproken scenario-onderdeel.
- De stappen die u moet doorlopen voor uitvoering van dat scenario-onderdeel.
- De concrete opbrengsten verbonden met het doorlopen van het scenario-onderdeel.
- De werkvormen die u kunt/moet hanteren voor uitvoering van het scenario-onderdeel.

Elk hoofdstuk eindigt met een vooruitblik op het vervolgproces. Aangegeven wordt welke scenariotoepassingen op de beschreven toepassing voortbouwen en hoe u het beschreven scenario-onderdeel als zelfstandige toepassing kunt gebruiken.

Scenariochecklist en overzichtsschema

Bij het doorwerken van de scenario-onderdelen en scenariostappen kunt u het overzicht verliezen. Waar bent u ook alweer in het scenarioproces en welke stappen en onderdelen moet u nog doorlopen? Om het overzicht te houden is aan de achterflap van dit handboek een uitklapvel bevestigd waarop zowel in checklistvorm als visueel schema het complete scenarioproces nog eens is samengevat. Door het uitklapvel uit te klappen kunt u tijdens het doorwerken van de hoofdstukken altijd zien waar u in het scenarioproces bent. Los hiervan is de checklist handig als geheugensteun wanneer u snel even wilt kijken welk scenariostappen en scenario-onderdelen u (nog) in een scenario-project wilt gaan doorlopen.

Deel I

Scenario's maken



Doel:

Het scenarioproject voorbereiden, organiseren en concreet ontwerpen. Daarbij toestemming, mandaat, voldoende middelen en ondersteuning voor het project regelen.

Opbrengsten:

- Een overzicht van de precieze projectdoelstellingen.
- Een procesontwerp, inclusief planningoverzicht, opbrengsten en verantwoordelijkheden.
- Een voor opdrachtverlening bedoeld projectvoorstel of korte projectnotitie.
- Formele toestemming voor het project inclusief toegezegde medewerking van belangrijke betrokkenen, budgetten en andere voor het project benodigde middelen.

Werkvormen:

Lobbyen, informeren, regelen, bureauwerk.

Stappen:

- U bepaalt wat u met het project wilt bereiken en wat de projectdoelstellingen zijn.
- De scenario-opdracht (toestemming voor het scenarioproject) en benodigde ondersteuning, beleidsruimte en medewerking worden geregeld.
- Het scenarioproces wordt ontworpen inclusief planning, te doorlopen activiteiten, verantwoordelijkheden en opbrengsten.
- U regelt mensen, middelen (budget e.d.), materialen en locaties benodigd voor het scenarioproject.

Hoofdstuk 1

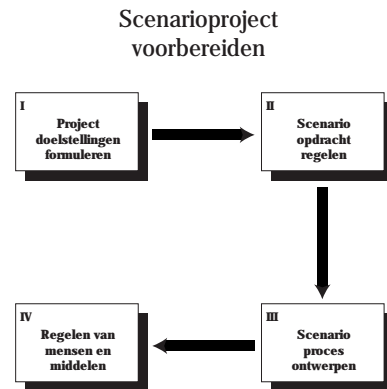
Scenarioproject voorbereiden

Inleiding

Scenarioprojecten komen niet uit de lucht vallen, maar moeten ontworpen, georganiseerd en geregeld worden. Ook zult u anderen van het nut en de haalbaarheid van het project moeten overtuigen. Een gestructureerde aanpak bij het voorbereiden, organiseren e.d.

helpt om draagvlak en voldoende mandaat voor het project te krijgen. Concreet bestaat de voorbereidende fase voor het organiseren van scenarioprojecten uit de volgende vier onderdelen:

1. Projectdoelstellingen formuleren en afbakenen van het scenarioproject.
2. Scenario-opdracht regelen.
3. Scenarioproces ontwerpen.
4. Regelen van mensen en middelen, materialen en locaties benodigd voor het scenarioproject.



Hoewel bijgaande figuur anders suggereert, is het voorbereiden van een scenarioproject geen sequentieel proces maar zijn met name de eerste drie voorbereidingsstappen nauw met elkaar verbonden. Het formuleren van projectdoelstellingen, het regelen van de scenario-opdracht, inclusief het maken van een projectvoorstel en het in detail ontwerpen van het scenarioproces zijn niet los van elkaar te zien. In de praktijk zullen ze dan ook vrijwel altijd in nauwe interactie met elkaar worden doorlopen.

1.1 Projectdoelstellingen formuleren

U bepaalt wat u met het scenarioproject wilt bereiken en formuleert concrete doelstellingen voor het project.

Voor u een scenarioproject begint is het van belang uzelf af te vragen wat u met het project wilt bereiken. Het maken van scenario's op zich kan geen doel zijn. Uiteindelijk dient het gebruik van scenario's altijd centraal te staan. Staat u aan het begin van een beleidstraject en wilt u het beleidsterrein verkennen en onderzoeken om welk beleid de toekomst vraagt? Of wilt u wetgeving toetsen op toekomstige naleving en de effectiviteit en robuustheid van handhavingsbeleid tegen toekomstige omstandigheden toetsen? Kortom wat wilt u met het scenarioproject bereiken? Een helder doel helpt om een goed

project te organiseren en duidelijk met betrokkenen en belanghebbenden te communiceren. Zo was het overkoepelende doel van het door de Rechtbank Zutphen georganiseerde huisvestingsscenario-project: “Het ontwikkelen van een dynamische huisvestingstrategie die Zutphen in staat stelt vroegtijdig op toekomstige ontwikkelingen in de vraag naar huisvesting te anticiperen.”. En de Keuringsdienst van Waren en het ministerie van Justitie wilden met scenario’s inzicht krijgen in de effectiviteit van het door haar geplande handhavingsbeleid voor de nieuwe Drank- en Horecawet.

Scenario procesontwerp doelstellingen

Naast het overkoepelende doel van het scenario-project dient u voor een succesvol verloop van het project zo concreet mogelijke doelstellingen voor de volgende onderwerpen te formuleren:

- 1) Het beleidsterrein waarvoor scenario’s gemaakt zullen gaan worden.
- 2) De scenariotoepassing(en) die gebruikt gaan worden.
- 3) De te hanteren tijdhorizon bij het verkennen van de externe omgeving.
- 4) De partijen/personen die bij het scenarioproces betrokken zullen worden.
- 5) De wijze waarop partijen en personen bij het proces betrokken zullen worden.
- 6) De omvang, wijze en doelgroep van scenariorapportage(s).
- 7) Wanneer welke (tussen) resultaten zullen worden opgeleverd.

De zeven doelstellingen bepalen of een korte bureau-exercitie volstaat, of dat het project het karakter krijgt van een langer durend interactief beleidsproces. Er volgt nu per onderwerp een korte toelichting.

1) Het beleidsterrein waarvoor scenario’s gemaakt zullen gaan worden

Voor welk beleidsterrein wilt u scenario’s ontwikkelen? Baken aan het begin zo duidelijk mogelijk af voor welke beleidsterreinen de scenario’s relevante inzichten moeten opleveren. Wie is de uiteindelijke klant? Wilt u scenario’s ontwikkelen voor uitsluitend uw eigen beleidsterrein en organisatie (afdeling)? Of is het uw bedoeling dat ook anderen van uw scenario’s gebruik gaan maken? Hoe nauwkeuriger het beleidsterrein is afgebakend, hoe groter de kans dat de scenario’s ook daadwerkelijk praktische waarde zullen hebben. Ook kijkt u aan de hand van de vier in de inleiding geformuleerde criteria of het door u gekozen beleidsterrein zich werkelijk leent om scenario’s te gaan gebruiken (paragraaf “Zijn scenario’s iets voor u?”). U kijkt naar de complexiteit en dynamiek van het beleidsterrein, naar de mate van voorspelbaar/onvoorspelbaarheid van de omstandigheden en de beleidsvrijheid die u heeft om een volledig scenario-project uit te voeren.

2) De scenariotoepassing(en) die gebruikt gaan worden

In het gedeelte Scenario's gebruiken worden vijf scenariotoepassingen in detail beschreven. Afhankelijk van uw behoeften en (neven)doelstellingen kiest u er voor om één of meer toepassingen te gaan gebruiken. Stel dat u aan het begin van een ontwikkelingsproces voor nieuw beleid staat, dan zijn in principe alle toepassingen relevant. Het meest praktisch en efficiënt is het dan om via een scenarioproject beleidsmakers, handhavers en wetgevingsjuristen gezamenlijk beleid, wetgeving en handhavingsbeleid te laten ontwikkelen. Eén set scenario's kan dan door alle partijen worden (her)gebruikt. Anders ligt het wanneer bijvoorbeeld alleen handhavingsbeleid of algemeen beleid aangepast gaat worden, of wanneer u slechts een beperkte wetswijziging gaat doorvoeren. U zult de scenario's dan veel beperkter hoeven te gebruiken en voor een veel kleinere doelgroep ontwikkelen. Vaak kunt u dan volstaan slechts één, twee of drie scenariotoepassingen te gebruiken.

3) De te hanteren tijdhorizon bij het verkennen van de externe omgeving

Belangrijk bij het maken van scenario's is de keuze van de tijdhorizon voor de scenario's. Als vuistregel kan hierbij de tijd worden genomen die het kost voordat te nemen beleidsacties hun daadwerkelijk nut in de maatschappij bewijzen, inclusief de tijd benodigd voor besluitvorming, voorbereiding en implementatie van beleidsmaatregelen. Wetenschapsverkenningen hebben vaak een tijdshorizon van twintig jaar. Zo lang duurt het voordat een wetenschapsprogramma is opgezet, uitgevoerd en in de praktijk tot resultaten leidt. Verkenningen ten behoeven van handhavingsbeleid richten zich eerder op een periode van vijf jaar. Als de wet er eenmaal is zal toch op korte termijn met handhaving moeten worden begonnen. Houd er rekening mee dat hoe korter de voor de scenario's gehanteerde tijdhorizon is, hoe geringer de kans op echt veel onzekerheid, prikkeling en verrassendheid. En met een langere tijdhorizon is het makkelijker mensen uit vaste denkkaders te halen. Een te lange horizon kan de relevantie van de scenario's echter weer te gering maken en de scenario's te vrijblijvend. Een goede afweging van de te hanteren scenariohorizon is dus van belang.

4) De partijen/personen die bij het scenarioproces betrokken zullen worden

De keuze welke partijen en personen u bij het scenarioproces gaat betrekken, of gaat consulteren, en in welke fase van het proces, hangt vooral af van of u de scenariomethode wilt gaan toepassen als vorm van interactieve beleidsvorming, of juist als een analyse van en voor experts. De stappen voor het maken en gebruiken van scenario's kunnen immers zowel door een kleine groep of zelfs één persoon worden doorlopen, als door grote groepen van meer of minder direct betrokken personen. U dient zich dus te beraden over wie nuttig of essentieel zijn om bij het project te betrekken. De voordelen van kleinere expertmatige scenariotrajecten zijn korte(re) doorlooptijden, hoge(re) inhoudelijke kwaliteit en lagere kosten. Het voordeel van het betrekken van veel partijen is het te

verwachten positieve effect op het draagvlak van zowel de scenario's als de uit het scenarioproject voortvloeiende beleidsacties. Juist de mogelijkheid om vrij eenvoudig allerlei belanghebbenden bij de beleidsvorming te betrekken is vaak een reden om met scenario's te werken. De keuze voor een meer expertmatige of meer procesmatige aanpak van het scenario-project hoeft elkaar niet uit te sluiten. U kunt bijvoorbeeld een expertafdeling of extern bureau dat bekend staat om zijn inhoudelijke deskundigheid vragen scenario's voor u te ontwikkelen die u vervolgens zelf procesmatig voor bijvoorbeeld wettoetsing en beleidsontwikkeling gaat gebruiken. Kortom, in een goed scenarioproject is zowel aandacht voor een meer expertachtige, op feiten en onderzoek gerichte benadering, als aandacht voor directe participatie en betrokkenheid van relevante belanghebbenden.

In bij het scenarioproject te betrekken partijen en personen kan een driedeling worden gemaakt naar:

- mensen die vanwege professionele en procesmatig redenen bij het scenarioproject worden betrokken;
- partijen en personen die vanwege hun kennis of creatieve en "eye-openende" kwaliteiten bij het scenarioproces worden betrokken;
- partijen en personen die betrokken worden vanwege het voor het slagen van het project benodigde commitment en draagvlak.

Overigens is het bij kleine scenarioprojecten heel goed mogelijk dat één persoon alle drie de genoemde rollen vervult.

Bij mensen die om procesmatige redenen bij het scenarioproces worden betrokken moet u denken aan procesbegeleiders (facilitators) die de workshops en/of interviews (bege)leiden, aan tekstschrijvers voor het schrijven van scenario's en rapportages, aan notulisten, aan personen die pakkende scenariopresentaties kunnen maken, aan secretariële mensen en aan mensen die verantwoordelijk zijn voor de projectvoering en het procesontwerp. Hoeveel en welke professionals u bij het project gaat betrekken en in welke fasen van het project hangt vooral af van de omvang en het belang van het scenarioproject. Omvangrijke(re) scenarioprojecten waarbij veel mensen uitgenodigd worden om in het project te participeren vragen om een goed geïnformeerde organisatie met betrokkenheid van meerdere van bovengenoemde personen.

Naast een goed proces draait het maken en gebruiken van scenario's vooral om inbreng van voldoende inhoudelijke deskundigheid. U kunt hierbij denken aan experts op het beleidsgebied waar het scenarioproject zich op richt, op partijen en personen die direct of indirect bij de beleidsontwikkeling of uitvoering betrokken zijn, aan goed geïnformeerde burgers en aan groepen en organisaties die direct of indirect doelgroep van het beleid zijn.

In het scenarioproject over de Drank- en Horecawet voor het ministerie van Justitie en de Keuringdienst van Waren participeerden naast beleidsdeskundigen bijvoorbeeld ook producenten en verstrekkers van drank, alsmede mensen uit de reclame, ouders, jongeren en docenten. Ook is belangrijk dat voldoende creativiteit in het scenarioproces aanwezig is, zeker wanneer u in de fase bent van het genereren van beleidsopties. Om extra creativiteit in het scenarioproces te halen kunt u bijvoorbeeld artiesten en kunstenaars, mensen van reclamebureaus en andere creatievelingen uitnodigen.

Wanneer draagvlak voor het scenarioproject, legitimiteit, commitment en medewerking aan uit het project voortvloeiende beleidsacties belangrijk zijn, dan is het verstandig hier voldoende aandacht aan te besteden bij het betrekken van mensen bij het scenarioproject. U kunt denken aan vertegenwoordigers van belangengroepen, invloedrijke personen in het algemeen, mensen uit de media, personen uit het topmanagement, spilfiguren uit organisaties die het beleid gaan uitvoeren, invloedrijke burgers die met het beleid te maken zullen krijgen, etc.

Zo participeerden in het huisvestingsscenarioproject bij de Rechtbank Zutphen naast leden van de directie en invloedrijke personeelsleden ook vertegenwoordigers van de Orde van Advocaten, de Rijksgebouwendienst, het Parket Generaal en de Raad van de Rechtspraak in het project. En in het landbouwsenarioproject bij de Provincie Noord-Brabant werden een groot aantal (invloedrijke) boeren bij het scenarioproject betrokken.

Als vierde groep mensen kunt u nog denken aan personen die in een begeleidingscommissie of klankbordgroep zitting nemen. Bij de selectie van deze mensen speelt naast het streven naar een inhoudelijk en procesmatig goed scenarioproject ook de zorg voor voldoende draagvlak een rol.

5) De wijze waarop partijen en personen bij het proces betrokken zullen worden

Partijen en personen kunnen op vele manieren bij een scenarioproject betrokken worden. U kunt bijvoorbeeld samen met genodigden in een workshop de externe omgeving verkennen. Of u organiseert een discussiebijeenkomst waar u met de deelnemers bespreekt wat de gevolgen (implicaties) van scenario's voor het beleid zijn. Andere technieken om mensen in het scenarioproces te betrekken zijn brainstormsessies, debatten, werkconferenties en discussieplatforms via internet. Ook kunt u als bureau-excersitie samen met anderen scenario's ontwikkelen en in een vervolgtraject de scenario's voor één of meer scenariotoepassingen gebruiken.

In plaats van mensen in het scenarioproces te laten participeren kunt u ook consultatie gebruiken als methode om mensen bij het scenarioproces te betrekken. Interviewen is hiervoor de meest geëigende techniek. U kunt kiezen uit schriftelijke en mondelinge interviews. Mondeling is beter vanwege de directe interactie en mogelijkheid om door te vragen. Wel kan het moeilijk zijn om snel een afspraak voor een interview te regelen. U

kunt mensen ook laten reageren en om commentaar vragen op toegezonden materiaal. U kunt hen bijvoorbeeld schriftelijk beleidsopties (ex ante) op effectiviteit en haalbaarheid laten evalueren.

Het aantal mensen dat u bij scenarioproces gaat betrekken is direct van invloed op de schaal en wijze waarop u de participatie en/of consultatie organiseert. Als u veel mensen in het proces wilt betrekken zult u al snel u toevlucht tot “large scale” participatie of consultatievormen moeten nemen. Zo werd in het scenarioproject bij de Rabobank een werkconferentie georganiseerd waar driehonderd mensen uit zowel het hoger als middenmanagement onder leiding van vier procesbegeleiders over implicaties van de scenario’s voor de Rabobank en over opties voor beleid brainstormden. En in het scenarioproject van de Provincie Noord-Brabant over de toekomst van de landbouw werden een groot aantal regionale workshops en debatten georganiseerd waar met boeren en andere bij de landbouw betrokken personen (partijen) werd nagedacht over de implicaties van de scenario’s voor de provincie Noord-Brabant.

De hoofdstukken in dit handboek geven verdere detailinformatie hoe u mensen bij het scenarioproces kunt betrekken en welke participatie- en consultatietechnieken u bij de verschillende scenario-onderdelen kunt gebruiken.

6) De omvang, wijze en doelgroep van de scenariorapportage(s)

Scenario’s kunnen op veel verschillende manieren worden gepresenteerd (CD-rom, website, video, sheets, toneelstuk, boek). Het aan een breder publiek toegankelijk maken van de scenario’s; op schrift of in andere vorm kost vaak meer tijd dan het ontwikkelen van scenario’s zelf. Voor de duur van het scenariotraject en de benodigde capaciteit maakt het veel uit wat de omvang en kwaliteit van de rapportage moet zijn en aan wie u gaat rapporteren. Daarom is het belangrijk vooraf goed na te denken over de kwaliteitseisen en communicatiedoelen waaraan de scenariorapportages moeten voldoen. In het uiterste geval beperkt u zich qua rapportage tot door scenariodeelnemers tijdens een workshop aan resultaten geproduceerde flip-overs en post-its, of een hele korte notitie over de resultaten van workshops en onderzoekjes. Heel anders is het echter wanneer de legitimiteit of externe communicatie een belangrijke rol in het scenarioproject spelen. Dan zal de omvang en kwaliteit van de rapportages navenant moeten toenemen.

De doelgroepen (burgers, collega’s, superieuren, afdelingen, organisaties e.d.) waarmee u gaat communiceren kunnen afwijken van degenen die u direct bij het scenarioproces gaat betrekken. U wilt bijvoorbeeld allerlei mensen over het scenarioproces en de resultaten informeren omdat dat belangrijk is voor vervolgacties, omdat u een informatieplicht heeft, voor imago doeleinden of puur uit beleefdheid. Zo werden de door de Provincie Noord-Brabant ontwikkelde scenario’s over de toekomst van het landbouw aan alle leden

van Gedeputeerde en Provinciale Staten van de Provincie Noord-Brabant gestuurd, enerzijds om draagvlak voor het project te creëren en anderzijds als achtergrondmateriaal bij de besluitvorming met betrekking tot uit het scenariotraject voortgekomen projecten. De Rechtbank Zutphen informeerde al haar personeelsleden over het scenarioproces en de projectresultaten omdat het over een voor iedereen belangrijke beslissing ging, namelijk de toekomstige huisvesting van de Rechtbank. En bij de Rabobank werden naast alle personeelsleden ook belangrijke klanten over de resultaten van het scenarioproject geïnformeerd.

Aan de hand van de hoofdstukken in dit handboek en de beschreven scenario-onderdelen en scenariostappen kunt u bepalen wat u als tussen- en eindresultaten wilt gaan rapporteren, aan wie, in welke omvang en met welk medium.

7) Wanneer welke (tussen) resultaten zullen worden opgeleverd

In de lijst met projectdoelstellingen mogen de opleverdata niet ontbreken. U dient hierbij terug te rekenen. Wanneer moet u de rapportage van het gebruiken van de scenario's inleveren? Wanneer moeten dus de scenario's zelf klaar zijn? Vaak is het zo dat deze vragen bepalen of er tijd is voor een diepgaand project, waarbij veel mensen betrokken kunnen worden, of dat er slechts ruimte is voor een korte bureau-exercitie.

Externe hulp inschakelen

Voor het formuleren van de projectdoelstellingen en het procesontwerp is de nodige expertise vereist en het is derhalve aan te bevelen eventuele externe hulp vanaf een vroeg stadium bij de projectvoorbereiding te betrekken. Is er voldoende interne capaciteit en expertise voorhanden en wilt u slechts enkele specifieke activiteiten uitbesteden, zoals bijvoorbeeld het schrijven van de rapportages of het begeleiden van workshops, dan kan het invoeren van externe hulp worden uitgesteld tot de stap: "Mensen en faciliteiten regelen". De geformuleerde projectdoelstellingen kunnen dan nuttig zijn als programma van eisen naar de potentiële externe begeleiders en bureaus.

1.2 Scenario-opdracht regelen

U regelt in deze stap de officiële opdrachtstelling en toestemming voor het scenario-project. Voor grotere scenarioprojecten schrijft u een officieel projectvoorstel. Zonodig kunt u lobbyen voor het project en informeert u relevante beslissingnemers. Tevens verifieert u of u voldoende mandaat heeft om een volledig scenarioproject uit te (kunnen) voeren en verzekert u zich van de benodigde financiële middelen, medewerking en ondersteuning van superieuren, (project)medewerkers en collega's.

Een belangrijke stap in het opzetten van het scenarioproject betreft het verkrijgen van formele toestemming om het project te mogen uitvoeren en de voor een goed resultaat benodigde ondersteuning, beleidsvrijheid, budgetten, mensen, middelen e.d.. Voor kortere projecten die als onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden worden uitgevoerd is deze stap wellicht overbodig en kunt u direct door naar het scenario-procesontwerp.

De drie actiepunten voor het verkrijgen van toestemming en het regelen van het scenario-project zijn:

- 1) Een projectvoorstel en –opdracht maken, evt. voorafgegaan door
- 2) Lobbyen en informeren over de scenariomethode en het scenarioproject.
- 3) Voor voldoende mandaat en ondersteuning zorgen.

1) Een projectvoorstel maken

Bij grotere scenarioprojecten is het gebruikelijk dat formele opdrachtverlening plaatsvindt via een officieel projectvoorstel. Hoe zo'n projectvoorstel er precies uitziet is organisatiespecifiek. Elke organisatie heeft zo zijn eigen stramien, eisen en wensen. In elk geval is het aan te raden dat het projectvoorstel informatie bevat over:

- de achtergronden van het beleid, het beleidsterrein en het probleem waarvoor de scenariomethode toegepast zal gaan worden.
- de scenariomethode en waarom voor de scenariomethode gekozen wordt.
- de doelstelling(en) en vraagstelling van het scenarioproject.
- de te doorlopen scenario-onderdelen en scenariostappen.
- de voor het scenarioproject benodigde faciliteiten en te betrekken mensen.
- de projectplanning inclusief tijdschema.
- het benodigde budget.

Ook bij kleinere, vaak meer intuïtieve scenarioprojecten zijn dit onderdelen waarover het verstandig is van tevoren goed na te denken. En bij uit te besteden projecten kunt u het projectvoorstel goed gebruiken als briefing en offerte aanvraagdocument naar externe bureaus.

2) Lobbyen en informeren over de scenariomethode en het scenarioproject

Wanneer gebruik van de scenariomethode binnen de organisatie niet vanzelfsprekend is, doet u er verstandig aan de officiële opdrachtverlening vooraf te laten gaan door een periode van lobbyen en informeren van belanghebbenden, collega's en superieuren over de opbrengsten, voordelen en mogelijkheden van het gebruik van de scenariomethode.

3) Voor voldoende mandaat en ondersteuning zorgen

Verder is het bij de officiële opdrachtverlening van belang dat u zich verzekert van voldoende ondersteuning en mandaat voor het scenarioproject. Niets is zo vervelend als

gedurende het scenarioproces het project voortdurend aan de wensen van anderen aan te moeten passen of het te moeten inperken. Of dat u merkt dat u onvoldoende ondersteuning van belangrijke betrokkenen en/of superieuren krijgt, of dat er geen uitzicht bestaat dat er daadwerkelijk iets met de resultaten van het project gedaan gaat worden. Het heeft kortom geen zin scenario's, robuuste beleidsopties, dynamisch toekomstvastе beleidsstrategieën e.d. te ontwikkelen als er toch niets mee gaat gebeuren.

1.3 Scenarioproces ontwerpen

U ontwerpt aan de hand van de projectdoelstellingen een concreet scenarioproces met een gedetailleerde beschrijving van:

- de te doorlopen processtappen
- tijdplanning (deadlines)
- bijbehorende verantwoordelijkheden
- te betrekken partijen/personen
- geplande rapportages

Het procesontwerp is een document met daarin een concrete invulling en beschrijving van de te doorlopen scenario-onderdelen en uit te voeren scenariostappen. Het in detail ontwerpen en beschrijven van het scenarioproces doet u op basis van, en in nauwe interactie met het formuleren van projectdoelstellingen en maken van het scenarioprojectvoorstel (zie "scenario-opdracht regelen").

Het procesontwerp beschrijft in detail hoe u de verkenning van de externe omgeving gaat uitvoeren en hoe u de scenario's gaat ontwikkelen. U beschrijft of u voor de verkenning deskresearch, workshops (brainstormsessies), interviews of observaties gaat gebruiken. U beschrijft hoeveel interviews u gaat houden en met wie, hoeveel dagen deskresearch u gaat doen en in welke volgorde u de verschillende activiteiten gaat uitvoeren. U bepaalt of u de scenario's gaat ontwikkelen via workshops, of juist via een (beperkte) bureau-exercitie. Ook geeft u aan of en hoe u de scenario's gaat verrijken, oftewel verder verfijnen, verdiepen en voor presentatie naar (externe) doelgroepen geschikt gaat maken. U begroot de benodigde tijd voor ontwikkeling en rapportages en beschrijft wat u precies gaat rapporteren en wanneer. Voor het gebruiken van scenario's geldt hetzelfde. Op basis van de projectdoelstellingen beschrijft u welke scenariotoepassingen u gaat uitvoeren, hoe u ze gaat uitvoeren en wanneer, en wat door wie gerapporteerd gaat worden.

Tijdplanning van de te doorlopen stappen

Gegeven uw specifieke doelstellingen, met name wat betreft de bij het project te betrekken partijen/personen zult u een inschatting moeten maken hoeveel tijd er nodig is om elke stap te doorlopen. In de praktijk blijkt dat het aantal mensen dat bij het proces

betrokken wordt bepalend is voor de doorlooptijd en benodigde capaciteit voor het scenarioproject. Agenda's van mensen moeten immers op elkaar worden afgestemd en mensen moeten beschikbaar zijn. Voor één interview moet u (exclusief het organiseren) toch al snel op een halve dag werk rekenen inclusief het uitwerken van het interview. Daarnaast zijn het doel en belang van het scenarioproject sterk bepalend voor de doorlooptijd van het project en de benodigde capaciteit. Een beperkte wetswijziging met dito beleidsaanpassing zal een veel kleiner scenarioproject vragen dan een uitgebreid beleidsontwikkelingsproces waarbij nieuw beleid en nieuwe wetgeving gemaakt wordt. Ook de eisen die u stelt aan de omvang, inhoudelijke kwaliteit en presentatiekracht van de rapportage zijn zeer bepalend voor de vereiste capaciteit en doorlooptijd van het scenarioproject. Een workshopverslag(je) of fotosamenvatting is altijd minder werk dan een uitgebreide workshoprapportage. Voor een workshop van één dag moet u bijvoorbeeld voor een kort verslag denken aan 1 à 2 dagen werk voor één persoon terwijl een uitgebreide rapportage annex presentatie al snel op 5 (mens)dagen werk uitkomt. Sterk bepalend voor de rapportageomvang is ook of u naast eindresultaten, tussen- en procesresultaten gaat rapporteren en of u een complex(er) publicatiemedium zoals internet gaat gebruiken.

De doorlooptijd van een scenarioproject en de benodigde menskracht (capaciteit) kan symbolisch in de volgende formule worden uitgedrukt:

$$\text{Benodigde tijd/capaciteit} = (\text{Belang scenarioproject} \times \text{Aantal betrokken mensen} \times \text{Omvang van de rapportage})$$

Toepassing van de scenariomethode varieert van bureausessies van één of twee dagen, tot alomvattende trajecten met een doorlooptijd van jaren. Zo werd in 1992 bij Shell door een team van ongeveer twintig personen gedurende anderhalf jaar voor in totaal bijna dertig mensjaren aan een set scenario's gewerkt. De gehanteerde tijdhorizon liep daarbij van 1992 tot 2002. De scenario's werden vervolgens in een half jaar tijd, via 70 workshops van één etmaal, wereldwijd door verschillende managementteams gebruikt voor het afleiden van implicaties, het evalueren van de strategie en het ontwikkelen van nieuw beleid.

Voor een minimaal scenarioproces waarbij toch nog kwalitatief redelijk hoogwaardige resultaten behaald kunnen worden geeft bijgaande informatiebox indicaties voor de duur en benodigde capaciteit van het scenarioproject.

Tijdsindicaties voor kleinere scenarioprojecten

In onderstaande tabel ziet u tijdsindicaties voor een scenarioproces van minimale omvang onder begeleiding van een ervaren facilitator. 's Ochtends wordt in een workshop met genodigde deelnemers (ca. 8) de externe omgeving verkend via een brainstormsessie en in de middag worden scenario's ontwikkeld en uitgewerkt. Het regelen van zo'n workshop/scenarioproces vraagt qua voorbereiding ca. 5 dagen werk, waarbij korte verkenningsinterviews met de deelnemers van de workshop tot de mogelijkheden behoren. Een beknopte rapportage van de workshop/resultaten komt daarbij nog eens op 2 1/2 dag werk, inclusief aanwezigheid van de rapporteur bij de workshop. De minimale doorlooptijd voor het verkennen van de externe omgeving en ontwikkelen van de scenario's komt daarmee op een werklust van ca. 8 1/2dag, exclusief de door de deelnemers in de workshop geïnvesteerde tijd.

Planning klein scenarioproject	Vorbereiden	Uitvoering	Rapportage
Scenario's maken: - <i>Het scenarioproject voorbereiden</i> - <i>De externe omgeving verkennen</i> - <i>De scenario's ontwikkelen</i>	5 dagen	1 dag	2 dagen
Scenario's gebruiken: - <i>Implicaties van de scenario's onderzoeken</i> - <i>Beleid/handhavingopties genereren</i> - <i>Beleid/handhavingopties evalueren</i> - <i>Dynamisch toekomstvast beleid formuleren</i>	2 dagen	1 dag	2 dagen
Totalen	7 dagen	2 dagen	5 dagen

Voor het gebruiken van de scenario's via een aparte workshop waarbij u implicaties van de scenario's voor het beleid bepaalt, beleidsopties genereert en evalueert en alles in een dynamisch toekomstvast beleid samenbrengt, moet u aan eenzelfde doorlooptijd en tijdsbezetting denken. De voorbereiding van de tweede workshop gaat echter sneller, omdat het meeste werk al bij de eerste workshop is gedaan. Dus ca. 2 dagen voor de voorbereiding, 1 dag voor de workshop en 2 1/2 dag voor de rapportage. We hebben het hier over een scenarioproces waarbij u bijvoorbeeld met wat mensen "op de gang" gaat brainstormen. Grotere scenarioprojecten kunnen een veelvoud van dit soort tijdseenheden in beslag nemen. Wanneer u ook nog wetgeving ex ante wilt toetsen met de combinatie scenario's/"Tafel van elf" moet u aan 2 dagen extra doorlooptijd denken en 4 mensdagen extra werk (onder de conditie dat u de 'Tafel van elf'-toetsing met twee personen uitvoert); dit is inclusief toetsingsrapportage. De scenario/'Tafel van elf' toetsing kunt u overigens eenvoudig als bureaustudie uitvoeren.

De in de bijlage beschreven en in een uitgebreid evaluatieonderzoek gerapporteerde casus, waarbij scenario's over het alcoholgebruik van jongeren werden ontwikkeld en alle vijf de toepassingstappen van de scenariomethode werden doorlopen, kostte in totaal 41 dagen. De voorbereiding kostte 12 dagen, de echte uitvoering 15 dagen en voor rapportage waren ca. 14 dagen nodig. Het maken van de scenario's kostte 18 mensdagen (doorlooptijd ca. 2 maanden) en het gebruiken van scenario's 23 dagen (doorlooptijd 1 1/2 maand). Het project duurde in totaal bijna 3 1/2 maand.

1.4 Regelen van mensen en middelen

In deze stap regelt u conform het procesontwerp de voor het scenarioproject benodigde mensen, middelen, materialen en locaties.

In principe gaat het hier om het uitvoeren van het procesontwerp. Per stap kunnen heel andere mensen, middelen e.d. nodig zijn. Scenario's kunnen bijvoorbeeld in kleine kring door een eigen researchafdeling of via een gespecialiseerd extern bureau worden gemaakt, terwijl in de gebruiksfase juist een groot aantal externe belanghebbenden en bij het beleid betrokken personen zullen worden ingeschakeld. Het gebruiksgedeelte van het scenarioproject vraagt dan om een heel andere organisatie, budgettering en reservering van middelen dan het maken van de scenario's.

Als u een groot scenarioproject organiseert, dient u tijdig een projectorganisatie of secretariaat op te zetten om het project te coördineren en als aanspreekpunt te dienen voor het management, eigen personeel en bij het project betrokken externe personen.

Mensen regelen

Een essentieel onderwerp bij het organiseren van het scenarioproject is wie u precies gaat uitnodigen voor het project. Welke collega's, welke belanghebbenden of burgers en welke andere afdelingen gaat u bij het scenarioproject betrekken? Voor de interviews en workshops wilt u zowel goed ingelichte, representatieve personen als personen die voor het verdere verloop van het project, het draagvlak en de implementatie van (vervolg)acties belangrijk zijn. Een constructieve, open en eerlijke houding van mensen is daarbij belangrijk, evenals het durven geven van de eigen mening. Voor een goed scenarioproject zijn naast deskundige en betrokken personen ook creatieve mensen nodig en mensen uit de dagelijkse praktijk (het veld).

Wanneer de namen van potentiële gegadigden bekend zijn, volgt het volgende probleem. Hoe pakt u het aan om ze geïnteresseerd te krijgen voor het scenarioproject?

Ondergeschikten of directe collega's kunt u nog "manen" of gewoon vragen om naar een workshop te komen, maar maatschappelijke belanghebbenden moeten vaak overtuigd worden waarom zij hun kostbare tijd zouden moeten besteden aan uw scenarioproject. Formele uitnodigingen, ondertekend door de juiste persoon, kunnen dan doorslaggevend zijn. Een ander aspect van het regelen van mensen is dat voldoende krediet en ondersteuning van het hoger management moet worden verkregen. Hun inzet en status straalt af op de deelnamebereidheid van andere (potentiële) deelnemers aan het project en de vrijheid die u heeft om een adequaat scenarioproject uit te voeren.

Middelen regelen

Middelen, oftewel capaciteit en budget regelen draait om het tijdig verkrijgen van voldoende geld, budget in natura in termen van ondersteuning van collega's en/of interne afdelingen en middelen als computers, communicatieapparatuur e.d.. Wanneer de doelstellingen helder zijn, er een duidelijk procesontwerp is en wanneer u al een opdracht heeft voor het uitvoeren van een project, dan mag het verkrijgen van voldoende budget, capaciteit e.d. eigenlijk geen probleem zijn. Toch kan ook hier het nodige lobbywerk vereist zijn. U heeft daarbij de keus om pas aan het scenarioproces te beginnen nadat u voldoende budget heeft gekregen voor afronding van het complete scenariotraject, of u kunt succesvolle afronding van de verschillende scenario-onderdelen gebruiken om commitment voor verdere vervolgbudgetten en -stappen te krijgen.

Materialen regelen

Bij het regelen van materialen moet u denken aan materiaal voor gebruik in workshops en interviews. Bij workshops gaat het om brainstormsessies, clustersessies, discussiebijeenkomsten e.d.. De checklisten in de bijlagen geven gedetailleerde informatie over de voor workshops e.d. benodigde materialen.

Locaties regelen

Als u wilt interviewen, brainstormen, clusteren of een presentatie van de scenario's of projectresultaten wilt houden is een geschikte locatie met voldoende ruimte en faciliteiten (whiteboard, flip-overs, beamer e.d.) van groot belang. Mensen moeten zich in de ruimte op hun gemak kunnen voelen en tegelijk het idee hebben dat dit een ruimte is om open-minded en productief te werken. Vooral wanneer er mensen van buitenaf via interviews of workshops bij het scenarioproces betrokken zullen worden, is het tijdig regelen van een locatie met de juiste uitstraling erg belangrijk. Sommige scenarioprojecten kennen workshops met honderden deelnemers en alleen al de logistiek van dergelijke workshops is een project op zich.

Het vervolgproces

Het goed doorlopen van de voorbereidingsfase betekent dat de spreekwoordelijke helft van het scenariowerk al is gedaan. Een goed uitgewerkte en overdachte voorbereiding faciliteert makkelijke en snelle uitvoering van een scenarioproject. U weet dan heel concreet waarom en waarover u het project gaat houden, wat u gaat doen en wanneer en hoe. Bovendien beschikt u over de benodigde hulp, middelen en faciliteiten en zijn alle betrokkenen goed ingelicht. In de hierop volgende hoofdstukken zullen de te volgen stappen voor het daadwerkelijk maken en gebruiken van scenario's en worden beschreven.

Doel:

Inzicht krijgen in een beleidsterrein of handhavingsgebied: in de autonome externe factoren die de ontwikkelingen op dat terrein bepalen en de trends, onzekerheden en ontwikkelingen op dat gebied, nu en voor de toekomst. Daarnaast inzicht krijgen in de relaties en onderliggende dynamiek van ontwikkelingen, gebeurtenissen, en invloedsfactoren.

Opbrengsten:

- Een overzicht van alle belangrijke ontwikkelingen, invloedsfactoren, trends, mogelijke gebeurtenissen en onzekerheden op het onderzochte gebied.
- Een overzicht van typerende kenmerken van de belangrijkste invloedsfactoren op het onderzochte terrein en de mogelijke ontwikkeling van de invloedsfactoren gedurende de scenarioperiode.
- Een overzicht van de onderlinge relaties tussen invloedsclusters en de samenhang tussen de clusters.

Werkvormen:

Bureaustudie en deskresearch, praktijkobservaties, interviews en verkenningsworkshop(s) met collega's, betrokkenen, belanghebbenden, deskundigen en/of andere genodigden.

Stappen:

- Vraagstelling formuleren voor de verkenning.
- In kaart brengen van de ontwikkelingen, invloedsfactoren en onzekerheden in de externe omgeving.
- Clusteren en uitwerken van de gevonden ontwikkelingen, invloedsfactoren, trends en onzekerheden.
- Samenhang bepalen tussen geïdentificeerde invloedsclusters



Hoofdstuk 2

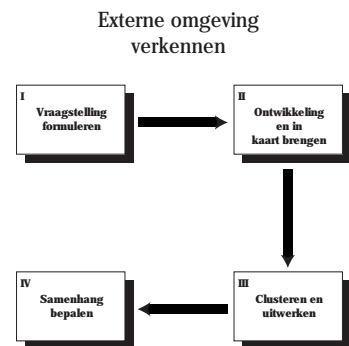
Externe omgeving verkennen

Inleiding

Nadat het scenarioproject is gedefinieerd in termen van doelstellingen, organisatie en opzet, start u met het verkennen van de externe contextuele omgeving. De externe contextuele omgeving is het gedeelte van het beleidsterrein waarop u geen directe invloed heeft. Het betreft vaak ontwikkelingen en gebeurtenissen in de buitenwereld, waar u met uw beleid wel mee te maken heeft en rekening mee moet houden, maar waar u op korte termijn of zonder extreme inspanningen zelf weinig aan kunt doen of veranderen. Zo heeft u bijvoorbeeld als handhaver geen (directe) invloed op besluiten uit Brussel of van de nationale politiek en als beleidsmaker geen invloed op de precieze ontwikkeling en toestand van de nationale economie. Dergelijke autonome externe invloeden bepalen echter wel in sterke mate de uitkomsten en het succes van het door u uitgevoerde of ontwikkelde beleid. Bij de verkenning van de externe contextuele omgeving gaat het erom dat u alle belangrijke autonome externe invloeden, ontwikkelingen e.d. probeert te inventariseren. Heel concreet verzamelt u informatie die inzicht geeft in wat op het onderzochte beleidsterrein of handhavingsgebied speelt, nu en naar verwachting in de toekomst, wat van invloed op de ontwikkelingen en gebeurtenissen is, wat de samenhang tussen de verschillende invloedsfactoren en ontwikkelingen is, etc.

De verkenningfase kent vier onderdelen, zie het figuur:

1. Vraagstelling formuleren voor de verkenning.
2. Ontwikkelingen in kaart brengen.
3. Clusteren en uitwerken van de gevonden factoren, trends en onzekerheden.
4. Samenhang bepalen tussen de gevonden invloedsclusters.



Onderdeel 4 is optioneel maar in de praktijk zeer aan te raden.

In incidentele gevallen, wanneer u bijvoorbeeld weinig tijd voor de verkenning hebt, betrokkenen goed op de hoogte zijn van het betreffende beleidsterrein en u in een workshop over voldoende deskundigheid en invalshoeken beschikt, kunt u direct met het ontwikkelen van scenario's beginnen. Het overslaan van de verkenning heeft vaak wel als consequentie dat het goed en snel uitwerken van de scenario's lastiger is. Ook is er een grotere kans dat belangrijke scenario's, onzekerheden, ontwikkelingen e.d. over het hoofd worden gezien. Daarbij komt dat het (gezamenlijk) doorlopen van de verschillende

stappen van de verkenning als belangrijk neveneffect heeft dat mensen dezelfde taal over het onderwerp gaan spreken, eenzelfde kennisniveau hebben voor vervolgfases en dat neuzen in dezelfde richting gaan staan.

2.1 Vraagstelling formuleren

U start met het formuleren van een concrete vraagstelling voor de verkenning. Wat wilt u over de externe omgeving weten en om welke omgeving gaat het precies?

De vraagstelling die u bij de verkenning hanteert, wordt bepaald door de doelstellingen van het scenarioproject, het soort scenarioproject en de verkenningstechniek(en) die u gaat gebruiken. Zaken waarover u in de voorbereidende fase van het scenarioproject al heeft nagedacht, zie ook het vorige hoofdstuk. Hieronder ziet u twee informatieboxen met voorbeeldvraagstellingen uit eerdere scenarioprojecten.

Vraagstelling bij een alcohol scenarioproject

Bij een scenarioproject naar de mogelijk ontwikkeling van het drankgebruik van jongeren gedurende de periode 2002-2007 werden in een verkenningsworkshop met betrekking tot de contextuele omgeving de volgende vraagstellingen gehanteerd:

- "Wat is van invloed op het drankgebruik van jongeren, nu en tot 2007 of nog verder in de toekomst?"
- "Waar zou het met het drankgebruik van jongeren naar toe kunnen gaan?"
- "Wat is typerend aan wat er nu allemaal speelt op het gebied van drankverstrekking (alcohol) aan jongeren en gebruik van alcohol door jongeren?"

Vraagstelling bij een rechtspraak scenarioproject

In het scenarioproject gericht op het onderzoeken van de maatschappelijke behoefte aan rechtspraak en de voortvloeiende huisvestingsbehoefte werden in de verkenningsworkshop de volgende vraagstellingen gehanteerd:

- "Welke factoren bepalen de vraag naar rechtspraak, nu en tot 2010 (specifiek in Zutphen)?"
- "Welke ontwikkelingen en trends ziet u op het gebied van vraag naar rechtspraak in de regio Zutphen (en landelijk), wat acht u qua ontwikkelingen nog meer mogelijk?"
- "Wat verwacht u voor de vraag naar rechtspraak tot het jaar 2010 in Zutphen, hoe zou het kunnen verlopen?"

Zoals gezegd is het belangrijk dat u de vraagstellingen toesnijdt op het soort scenario-project. Beleids- en wettoetsingsprojecten vragen bijvoorbeeld om een andere vraagstelling dan een verkenning voor een beleidsontwikkeling of beleidsselectieproject. In het eerste geval moet u bij de vraagstelling meer de nadruk leggen op mogelijke oorzaken voor toekomstig succes of falen van beleid, bijvoorbeeld: “Hoe zou de toekomst eruit kunnen zien en door wat voor oorzaken, gebeurtenissen of ontwikkelingen zou beleid op dit terrein kunnen mislukken of alles op zijn kop kunnen zetten?”. In het tweede geval zal de nadruk juist meer op huidige en potentiële ontwikkelingen moet komen te liggen en daarbij horen vragen als: “Wat speelt nu op dit terrein en hoe zou dit beleidsveld zich naar de toekomst toe kunnen ontwikkelen?”.

Vooruitlopend op de volgende paragraaf is het daarnaast belangrijk dat u de vraagstelling afstemt en aanpast aan de verkenningstechniek die u gaat gebruiken en idem aan het niveau van de mensen die u met de vraagstelling gaat confronteren. Observatie (één van de vier technieken om de ontwikkelingen in de externe omgeving in kaart te brengen) zal bijvoorbeeld om een andere vraagstelling vragen dan een verkenningssessie. In het eerste geval gebruikt u vraagstellingen als: “Hoe ziet het gedrag van betrokkenen eruit en waar laten ze dit van afhangen?” en in tweede geval bijvoorbeeld: “Welke ontwikkelingen spelen op dit terrein nu en naar de toekomst toe?”. Hoog opgeleide mensen kunt u confronteren met abstracte(re) vraagstellingen dan lager opgeleide mensen. De interviewchecklist in de bijlage geeft een groot aantal concrete voorbeelden van mogelijke vraagstellingen.

2.2 Ontwikkelingen in kaart brengen

Aan de hand van de gekozen vraagstelling brengt u de ontwikkelingen van de externe contextuele omgeving, nu en voor de toekomst in kaart.

Bij het verkennen van de externe omgeving kijkt u naar een zo breed mogelijk spectrum aan ontwikkelingen en mogelijke gebeurtenissen op het onderzochte beleidsterrein, nu en naar de toekomst toe. Specifiek kijkt u naar:

- belangrijke ontwikkelingen die nu of straks (kunnen gaan) spelen;
- trends op het betreffende terrein;
- gebeurtenissen in de toekomst die mogelijk veel impact hebben;
- factoren die invloed op de ontwikkelingen en gebeurtenissen op het onderzochte terrein hebben;
- belangrijke onzekerheden m.b.t. de toekomstige ontwikkelingen.

U hanteert bij de verkenning een brainstormachtige manier van werken. U gaat dus niet op heel analytische wijze naar de juiste antwoorden zoeken, maar richt zich vooral op het genereren van veel ideeën, feiten, meningen en observaties over de externe omgeving.

Mensen laten brainstormen over de toekomst

Een aardige manier om mensen naar hun verwachtingen omtrent de ontwikkelingen en toekomst van een bepaald beleidsterrein te vragen is om ze krantenkoppen te laten verzinnen voor het laatste jaar van de scenarioperiode, u vraagt bijvoorbeeld: "Wat zou er in 2010 in de krant kunnen staan?".

U moet er bij het verkennen op letten dat u zo breed mogelijk kijkt. U kunt hierbij het geheugensteuntje STEEP gebruiken. De letters in STEEP staan voor ontwikkelingen op Sociaal maatschappelijk, Technologisch, Economisch, Ecologisch en Politiek vlak.

Om bij het verkennen een zo compleet mogelijk beeld van de externe omgeving te krijgen kijkt u ook naar trends en invloedsfactoren áchter invloedsfactoren. Dus wanneer in een verkenningworkshop gekeken wordt naar invloedsfactoren en ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit, en drugsgebruik daarbij als belangrijke invloedsfactor naar voren komt, dan vraagt u zich ook af: "Wat is van invloed op de aard, hoogte en richting van het druggebruik, nu en naar verwachting in de toekomst?". "Welke richtingen kan het met het druggebruik op gaan en waardoor zou dit dan (mede) bepaald worden?", etc.

Verkenningstechnieken

Voor het verkennen van de externe omgeving zijn de volgende vier basistechnieken beschikbaar:

- 1) Deskresearch
- 2) Interviews
- 3) Observatie
- 4) Verkenningworkshops

1) Deskresearch

Aan de hand van de voor de verkenning geformuleerde vraagstelling gaat u met deskresearch op zoek naar achtergronden, feiten en ontwikkelingen van het onderzochte beleidsterrein/handhavingsgebied. U bestudeert boeken en naslagwerken, jaarverslagen, artikelen in kranten en tijdschriften, intern aanwezige documentatie, nota's, rapporten en discussiestukken. Ook kunt u bij uw researchactiviteiten naar gelijksoortige situaties uit het verleden of op andere beleidsterreinen zoeken. Als u dat wilt, kunt u de gesignaleerde gebeurtenissen en ontwikkelingen op het beleidsterrein zelfs in een of meer modellen proberen te vangen. Voor rapportage en presentatiedoeleinden maakt u uiteindelijk een samenvattend overzicht van uw researchactiviteiten.

2) Interviews

Aan de hand van de verkenningsvraagstelling kunt u interviews met deskundigen en direct betrokkenen (zoals bijvoorbeeld collegabeleidsambtenaren of politieagenten) houden. Ervaren interviewers en bereidwillige respondenten zijn een pré voor goede interviewresultaten. U dient de respondenten van tevoren kort te informeren over het scenarioproject en het doel van de verkenning. Aan te bevelen is om de interviews in ieder geval ook met de deelnemers van de workshop(s) te houden. U weet dan meteen meer over de deelnemers.

De interviewbijlage geeft verdere informatie waar u op dient te letten bij verkenningsinterviews.

3) Observatie

Observatie van het sociale systeem betekent dat naar het daadwerkelijke gedrag van belanghebbenden in de praktijk wordt gekeken. Het echte leven zagezegd. U gaat bijvoorbeeld naar een jongerencafé om met eigen ogen te zien hoe de cafébaas met jongeren omgaat en jongeren aan drank proberen te komen. Of u gaat op de camping kijken hoe ouders hun kinderen “behoeden” voor alcoholgebruik, etc.

4) Verkenningsworkshop

In een verkenningsworkshop brainstormt en discussieert u met collega's, externe belanghebbenden en/of direct betrokkenen over de ontwikkelingen in de relevante externe omgeving. Over waar het naar toe zou kunnen gaan en wat er allemaal speelt. Als input gebruikt u, indien beschikbaar, de resultaten van de deskresearch, interviews en observaties. Hoeveel verkenningsworkshops u organiseert en wie u precies uitnodigt is afhankelijk van de projectdoelstellingen en het procesontwerp. De checklist in de bijlage over brainstormsessies geeft veel verdere informatie over het houden en organiseren van verkenningsworkshop.

De vier genoemde verkenningstechnieken vullen elkaar goed aan en hebben elk hun eigen waarde. De tabel hieronder geeft de voordelen en nadelen van elke verkenningstechniek weer.

Techniek	Voordelen	Nadelen
Deskresearch	<ul style="list-style-type: none"> - Kan vanuit eigen kantoor. - Niet gebonden aan anderen. - Kan sterk feitelijke inslag hebben. - Makkelijk planbaar. - Diepgang en historisch onderzoek zijn goed mogelijk. - Zaken kunnen in een breder perspectief worden geplaatst of modelmatig beschreven. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vaak erg op het verleden gericht. - Vaak geen, of weinig link met de directe praktijk en actualiteit - Heeft vaak een hoog deskundigheidsgehalte. - Erg op de feiten gericht en weinig op mensen en meningen. - Kan veel tijd kosten.
Interviews	<ul style="list-style-type: none"> - Informeert geïnterviewden over het scenarioproject. - Vragen en inzichten uit de praktijk komen naar voren. - In plaats van (droge) feiten hoort men emoties, meningen en opinies. - Problemen en onduidelijkheden worden snel zichtbaar. - Levert vaak nieuwe invalshoeken op. - Sluit aan bij de actualiteit. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planning kan lastig en tijdrovend zijn. - Vereist interviewervaring. - Soms moeilijk om goede interviewers (waar de respondenten open tegen zijn) en respondenten te vinden. - Interviews moeten goed uitgewerkt worden en dat kost tijd. - Veel meningen en vaak weinig feiten.
Observaties	<ul style="list-style-type: none"> - Daadwerkelijk gedrag van betrokkenen in de praktijk wordt in beeld gebracht i.p.v. meningen of droge feiten. - Droge casus wordt ineens heel levend en betekenisvol. - Gedragseffect van fysieke ruimte komt vaak duidelijk naar voren. - Inzicht in de actualiteit. 	<ul style="list-style-type: none"> - Men moet op zoek naar representatieve doelgroepen en observatieplekken, wat lastig kan zijn. - Observatie is soms moeilijk, beperkt toepasbaar of zelfs onuitvoerbaar. - Geeft vaak niet meer dan een "snapshot" van de situatie. - Om voldoende waardevolle waarnemingen te doen is soms langdurige observatie nodig. - Vaak niet representatief.
Workshops	<ul style="list-style-type: none"> - In relatief korte tijd kunnen veel factoren, onzekerheden, trends e.d. geïnventariseerd worden. - Vragen en inzichten uit de praktijk komen naar voren. - Vaak zeer inspirerend. - Creëert saamhorigheid, draagvlak en betrokkenheid bij deelnemers. - Levert vaak nieuwe invalshoeken op. - Huidige situatie komt sterk naar voren. - Neuzen gaan dezelfde richting op staan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kan veel voorbereiding vragen. - Een facilitator en notulist zijn nodig en hun kwaliteit en ervaring zijn bepalend voor het workshopresultaat. - Deelnemers zijn vaak moeilijk allemaal tegelijk bij elkaar te krijgen. - Er is een goede locatie nodig. - Feitelijke diepgang kunnen ondersneeuwen in "roept u maar", meningen en emoties van de dag. - Goede onderbouwing is vrijwel onmogelijk.

Keuze van verkenningstechnieken

Wanneer voldoende tijd, mankracht en budget beschikbaar zijn, is het aan te bevelen alle verkenningstechnieken te gebruiken. De kwaliteit van de verkenning is hier zeer mee gebaat. Idealiter laat u deskresearch, interviews en observaties aan de verkenningsworkshops vooraf gaan. De samengevatte resultaten hiervan vormen dan de input voor de verkenningsworkshop.

Verslaglegging

De resultaten van de verkenning kunt u via notities uitgebreid samenvatten, of globaal op overheadvellen middels steekwoorden. Gebrainstormde invloedsfactoren, (mogelijke) ontwikkelingen, trends en onzekerheden kunt u op post-its schrijven. Met deze post-its kan in vervolgsessies zeer eenvoudig op een groot wit vel aan de muur geclusterd worden. Wanneer gedurende de verkenning veel factoren e.d. opgeworpen worden kan het zinvol zijn om tussentijds te clusteren om het overzicht niet te verliezen. Zie paragraaf 2.3. Ook kunt u tussentijds samenvattingstabellen van de resultaten van de verkenning maken.

2.3 Clusteren en uitwerken

U groepeert de bij de vorige stap gevonden trends, onzekerheden, invloedsfactoren e.d. in clusters en geeft elk cluster een aansprekende naam. Daarna werkt u het cluster uit, beschrijft het en bepaalt voor de scenarioperiode de mogelijke extremen.

Clusteren en uitwerken is een belangrijk onderdeel van het verkenningsproces. Door te clusteren brengt u eerder gegenereerde informatie terug tot overzichtelijke brokken. Door vervolgens de clusters uit te werken krijgen de gevonden informatiebrokken extra inhoud en vergroot u uw inzicht in de achterliggende factoren die de ontwikkelingen en onderlinge relaties op het beleidsterrein of handhavingsgebied bepalen. De keuze van de scenario's en het bepalen van de kernonzekerheden (zie het volgende hoofdstuk), alsmede het maken van een systeemdynamisch model wordt daarmee sterk vereenvoudigd.

Clusteren

De lange lijsten van gedurende de verkenning gegenereerde invloedsfactoren, trends, mogelijke gebeurtenissen e.d. zijn slechts ruw materiaal. Dit ruwe materiaal moet worden verwerkt tot een beperkt aantal heldere, overkoepelende invloedsclusters. Dit doet u door alle gevonden trends e.d. goed te bekijken. Het zal u dan opvallen dat veel van de genoemde factoren, ontwikkelingen e.d. in grote lijnen eigenlijk op hetzelfde neer komen. Of dat een gezamenlijke rode draad te herkennen is.

Clusteren kunt u alleen doen, of als bureauexercitie, of met een groep mensen. In alle gevallen helpt het om de gevonden factoren, trends e.d. op post-its te schrijven en ze

intuïtief te groeperen. Na het groeperen vat u de clusters samen door de clusters pakkende namen te geven. Probeer bij de naamgeving zoveel mogelijk een zelfstandig naamwoord als cluster aanduidende te gebruiken. Dus liever niet *Bestuurlijk vernieuwen*, maar wel *Bestuurlijke vernieuwing*. Als er veel clusters zijn (>12) is het verstandig om te kijken of er clusters samengevoegd kunnen worden, of om een overkoepelend thema te formuleren waarin verschillende clusters onder te brengen zijn. Als clusters te groot en onoverzichtelijk worden (> 12 items), kunt u ze in kleinere clusters splitsen.

Het abstractieniveau van een cluster kan hoog liggen. Clusters moeten overkoepelende invloedsfactoren, ontwikkelingen en/of onzekerheden aanduiden (een onzekerheid is een ontwikkeling die onduidelijk is en in de toekomst twee kanten op kan gaan). Drie abstractieniveaus zijn bij het clusteren te onderscheiden. Het laagste abstractieniveau is het niveau van gebeurtenissen, zoals het optreden van een chloorramp. Het tweede abstractieniveau is het niveau van patronen van gebeurtenissen, zoals milieurampen. Het derde en hoogste niveau is het niveau van overkoepelende structuren die aan de optredende patronen ten grondslag liggen. In dit geval bijvoorbeeld risicosamenleving. Bij het clusteren probeert u op het niveau van patronen en structuren te werken. Bijgaande box laat drie voorbeeldclusters, met gegroepeerde trends, invloedsfactoren e.d. in het door het Openbaar Ministerie uitgevoerd scenarioproject zien.

Drie invloedsclusters in het scenarioproject door het OM

Invloedscluster "Internationalisering"

- Globalisering van de economie
- Europese eenwording
- Invoering legaliteitsbeginsel

Invloedscluster "Diversiteit in normen en waarden"

- Meer alleenstaande minderjarige asielzoekers, meer jeugdcriminaliteit
- Multiculturele samenleving levert (steeds meer) vertrouwen op
- Vermenging culturen met behoud van eigen waarden
- Onbegrip van de multiculturele samenleving
- Verscheidenheid aan opvattingen: normen en waarden, oud - jong, religieus - niet religieus, etc.

Invloedscluster "Demografie"

- Tweedeling van maatschappij in jongere extreem rijken en oudere "armen"
- Handhaving ondervindt meer weerstand wegens teruglopen economie
- Ontgroening en vergrijzing

Tip: Het proces van groeperen in clusters is een intuïtief proces en gebaseerd op ervaring en fingerspitzengefühl. Er bestaan geen precieze criteria die van tevoren aangeven wat wel of niet bij elkaar hoort. Wanneer u nog niet zoveel ervaring met clusteren heeft, helpt het daarom om een ervaren procesbegeleider het clusterproces te laten begeleiden.

Clusters uitwerken

Na het groeperen gaat u de clusters uitwerken. U beschrijft per invloedcluster wat erover bekend is en waarvan de ontwikkelingen van, of binnen dat cluster afhankelijk zijn. U kunt bij het uitwerken gebruik maken van de resultaten van de eerdere verkenningsstappen. Bij het uitwerken kijkt u (gedetailleerder) naar:

- typerende kenmerken van het cluster;
- achterliggende factoren van invloed op het cluster;
- de richting(en) waarin het cluster zich in de scenarioperiode kan ontwikkelen en waarvan dit afhankelijk is.

U kunt de clusters zowel uitwerken in een workshop, als via deskresearch of aanvullende interviews. Deskresearch heeft daarbij als voordeel dat u gemakkelijker aan een meer feitelijke en cijfermatige onderbouwing van de clusters kunt werken terwijl u in een workshop interactief met deelnemers kunt werken en de deelnemers de clusters bijvoorbeeld op flip-overvellen kunt laten uitwerken.

Onderstaande informatiebox geeft een voorbeeld van de uitwerking van het invloedcluster “Alleen of samen” uit het door OM-medewerkers uitgevoerde scenarioproject naar de toekomstige ontwikkeling van hun werkveld.

Uitwerking invloedcluster “Alleen of samen (mate van samenwerking)”

De vraagstelling: Het invloedcluster “Alleen of samen” (mate van samenwerking) is zeer belangrijk voor waar het met Nederland en het justitiële veld naar toe gaat. Dit invloedcluster speelt in alle geledingen en bij allerlei processen in onze maatschappij een grote rol. De vraag naar de toekomst toe voor dit cluster was: “Wat valt er allemaal over Alleen of samen te zeggen en zullen Nederlanders in de toekomst vooral op alleen, of juist ook steeds meer op samen zijn gericht?”

Zekere, bekende feiten zijn: Sterk ego-gericht individualisme is de ultieme uiting van “alleen”. Reclame appelleert hier sterk aan, evenals de Nederlandse moderne opvoeding van de vrouw (“Kind, je moet wel op eigen benen kunnen staan en voor jezelf zorgen....”). Communicatie en dan vooral beheersing of het spreken van dezelfde taal speelt een heel belangrijke rol bij de mate van alleen of samen. De mate van collectieve empathie speelt ook een grote rol: je wel of niet in anderen en andersdenkenden kunnen inleven. Enerzijds hangt dit af van je aangeboren karakter, anderzijds wordt dit ook sterk bepaald door hoe (sociaal)

je bent opgevoed en hoe bekend je met anderen bent. Instituties en de acceptatie van instituties zoals kerk en rechtspraak, of gedeelde waarden zijn ook sterk van invloed op de mate van alleen of samen. Economie speelt eveneens een belangrijke rol. Etc.

Onduidelijk naar de toekomst toe is: Waar het met de economie naar toe gaat en welke rol ze precies speelt bij Alleen of samen. Hoe sterk instituties zijn, welke rol ze gaan spelen en of er nieuwe instituties zullen opkomen en of ze alleen, of juist samen zullen stimuleren. Of er gezamenlijke rolvoorbeelden zullen zijn en of er sporthelden zullen zijn die ons zullen samenbrengen. Welke rol de reclame gaat spelen en of "individualisme" als "hype" over zijn hoogtepunt is. Etc.

Waar het naar toe kan gaan met "alleen of samen": De extremen van "Alleen of samen" zijn voor de gegeven scenarioperiode: ieder voor zich versus sterke sociale cohesie. Hierbij speelt heel erg de schaal waarop je kijkt. Kijk je naar landsniveau? Kijk je internationaal, naar de wijk, naar de zuil waarin je je bevindt of naar het gezin?

Tip: Een effectieve manier om snel en krachtig clusters uit te werken is om uzelf af te vragen wat allemaal zekere bekende feiten zijn voor dat invloedscluster en idem waarover u onzeker bent richting de toekomst voor het cluster, oftewel wat onduidelijk is maar wel zeer relevant voor dat cluster.

Clusterextremen bepalen

Na het clusteren geeft u in twee extremen aan welke kant het met elk invloedscluster op kan gaan gedurende de scenarioperiode. Een invloedscluster als Internationale veiligheid zou bijvoorbeeld gedurende een scenarioperiode zowel richting meer internationale onrust (oorlogen, terrorisme e.d.) kunnen gaan, als richting een aanzienlijke afname van de internationale onrust en onveiligheid. De vraag naar de toekomst voor het invloedscluster Internationale Veiligheid is dus: "Zal het internationale terrorisme gedurende de scenarioperiode verder in intensiteit toenemen, of zal ze juist afnemen?"

Deze vraag geeft de onzekerheid voor dat cluster richting de toekomst weer.

Belangrijk bij het bepalen van de clusterextremen is dat u naar plausibele uitersten kijkt. Het heeft bijvoorbeeld geen zin om te veronderstellen dat de wereld over 5 jaar vrij van terrorisme en oorlogen zal zijn. Er moet dus een goed verhaal te houden zijn waarom het redelijkerwijs met dat invloedscluster gedurende de scenarioperiode zo zou kunnen lopen. Bij het bepalen van de uitersten is het ook aan te bevelen om zoveel mogelijk werkelijke extremen op te zoeken. Dus niet enige stijging of enige daling voor de koopkracht, maar een flinke koopkrachtstijging en een aanzienlijke koopkrachtdaling. Voorwaarde blijft wel dat over de extremen een plausibel verhaal te vertellen is waarom het zo kan lopen.

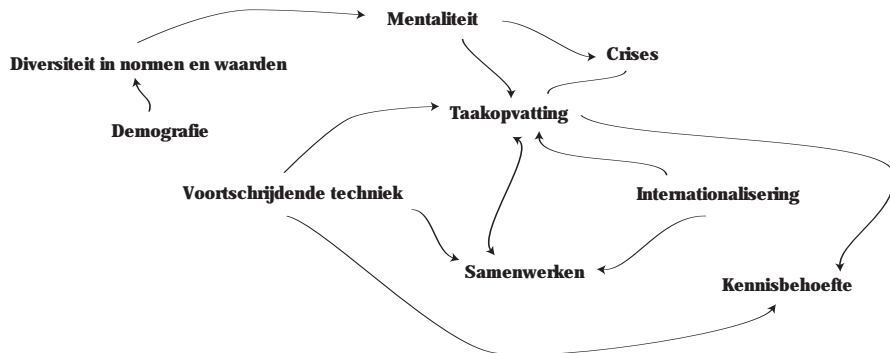
2.4 Samenhang bepalen

Als optionele extra verkenningsschap onderzoekt u hoe de geïdentificeerde clusters elkaar beïnvloeden. U tekent een zogenaamde "systeemdynamisch model" en licht dit model toe in een begeleidende tekst.

Het opstellen van een systeemdynamisch model zorgt voor beter inzicht in de samenhang en onderlinge dynamiek van de invloedscusters. Het vergemakkelijkt het kiezen en uitwerken (schrijven) van de scenario's. Bij het bepalen van de samenhang bekijkt u:

- Welke onderlinge relaties er zijn tussen de invloedscusters.
- Wat de aard en richting van deze relaties is.
- Waar de relaties van afhankelijk zijn en waardoor dit wordt bepaald.
- Of er opvallende, dominante subsystemen in het model aanwezig zijn.

Bijgaande figuur toont het systeemdynamisch model van het door het OM uitgevoerd scenarioproject naar de toekomst van het Justitieveld.



In een begeleidende tekst geeft u een korte toelichting op de aard en richting van de geïdentificeerde onderlinge relaties, zie bijgaande informatiebox.

Toelichting op de invloedsrelaties tussen de invloedsclusters

Internationalisering heeft invloed op het Samenwerken en de Taakopvatting. Internationalisering en globalisering van o.a. problemen op het gebied van milieu, terrorisme en wereldhandel leidt tot steeds grotere verwevenheid van economieën en instituties en vergroot de behoefte aan onderlinge afstemming en coördinatie. Intensievere samenwerking, overdracht van bevoegdheden en oprichting van nieuwe supranationale organisaties zijn het gevolg. Dit heeft grote effecten op de (nationale) taakopvatting en het takenpakket van organisaties, zowel onderling als naar overkoepelende internationale organisaties toe. Andere taken en "uitholling" van directe bevoegdheden kunnen het gevolg zijn evenals meer (benodigd) onderling overleg.

De Taakopvatting heeft invloed op de Kennisbehoefte en het Samenwerken. Het Samenwerken is op zich zelf ook weer van invloed op de Taakopvatting evenals het optreden van Crises en de Voortschrijdende techniek. Etc.

Het vervolproces

De via de verkenning gegenereerde uitgewerkte informatie over de externe omgeving is input voor het volgende scenario-onderdeel: het ontwikkelen van de scenario's. Los van het scenarioproject is de in de verkenning gegenereerde informatie waardevol om te gebruiken in andere onderzoeken en activiteiten op het gebied van beleidsontwikkeling, beleidsmonitoring, uitvoering of handhaving van beleid.

Doel:

Door archetypische scenario's te ontwikkelen inzicht krijgen in de belangrijkste onzekerheden voor de toekomst en de omstandigheden waar een beleidsterrein of handhavingengebied in de toekomst mee te maken kan krijgen.

Opbredingen:

- Een overzicht van de belangrijkste onzekerheden.
- Vier uitgewerkte, geïllustreerde en uitgeschreven scenarioverhalen.
- Een analyse en simulatie van het gedrag van de belangrijkste actoren in de scenario's (optioneel).
- Een aansprekende presentatie van de scenario's voor communicatiedoelinden (optioneel).

Werkvormen:

Bureaustudie/productie, één of meerdere scenario-ontwikkelingsworkshop(s) met collega's en/of genodigden, brainstormsessies over de precieze inhoud van de scenario's. Optioneel zijn actorworkshops en actorsimulaties.

Stappen:

- Scenario's kiezen aan de hand van de in de verkenning gevonden invloedsclusters.
- De kern van de scenario's bepalen, uitwerken in een tijdlijn en in detail als overtuigend verhaal uitschrijven. Afsluiten met het benoemen van de scenario's.
- Scenario's evalueren op scenariocriteria.
- Scenario's verrijken door actoranalyse en -simulatie, via nader onderzoek en via verdere detailuitwerking van de scenario's.



Hoofdstuk 3

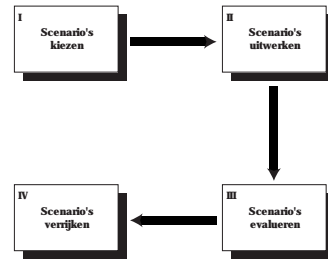
Scenario's ontwikkelen

Inleiding

Aan de hand van de resultaten van de verkenning gaat u in de volgende vier stappen scenario's ontwikkelen:

1. Scenario's kiezen op basis van de resultaten van de verkenning.
2. Scenario's uitwerken, uitschrijven en optioneel voor communicatiedoeleinden ook nog een scenariopresentatie maken.
3. Scenario's evalueren op scenariocriteria.
4. Scenario's verrijken met illustraties, actorsimulatie/analyse, nader onderzoek, e.d..

Scenario's ontwikkelen



Onderdeel 4 is optioneel maar in de praktijk zeer aan te raden.

3.1 Scenario's kiezen

U maakt een keuze voor te ontwikkelen scenario's door op basis van de in de verkenning geïdentificeerde invloedsclusters kernonzekerheden te bepalen en de kernonzekerheden vervolgens te combineren tot vier basisscenario's.

Een van de belangrijkste stappen in het scenario-ontwikkelingsproces is de scenariokeuze. Alleen die scenario's moeten ontwikkeld worden die werkelijk relevant zijn voor de toekomstige situatie, doelstellingen en problematiek waarmee uitvoerings- en handavingsorganisaties te maken hebben. Het gaat er daarbij niet om zoveel mogelijk scenario's te ontwikkelen, maar eerder om toekomstbeelden te schetsen die werkelijk hout snijden. Toekomstbeelden die prikkelen en kernachtig de belangrijkste "ins en outs" voor de toekomst beschrijven.

De scenariokeuze bestaat zelf weer uit drie onderdelen, namelijk:

- 1) Kernonzekerheden selecteren
- 2) Kernonzekerheden combineren tot basisscenario's
- 3) Basisscenario's controleren op onafhankelijkheid

1) Kernonzekerheden selecteren

U start het keuzeproces met het bepalen van de twee kernonzekerheden.

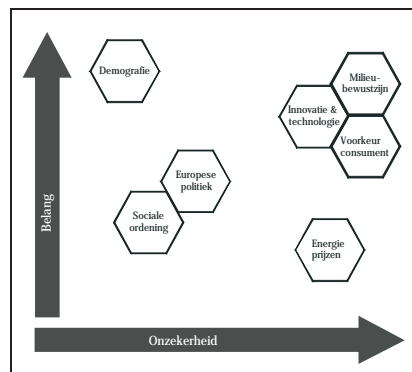
Kernonzekerheden zijn de twee invloedscusters die naar verwachting de meeste impact op de toekomstige ontwikkelingen en gebeurtenissen zullen hebben en tegelijk met de meeste onzekerheid omgeven zijn.

Kernonzekerheden worden direct uit de in de verkenning gevonden invloedscusters afgeleid. U scoort daarvoor de gevonden invloedscusters naar:

- hun verwachte belang voor de toekomstige ontwikkelingen: groot of klein
- de mate van onzekerheid over de richting waarin het cluster zich zal ontwikkelen gedurende de scenarioperiode: hoog of laag.

Na indeling van de invloedscusters naar hun belang en onzekerheid selecteert u de kernonzekerheden door de twee voor de toekomst meest belangrijke en onzekere invloedscusters te bepalen.

Het scoren en selecteren van de invloedscusters naar mate van belang en mate van onzekerheid kan gemakkelijk en snel door de gevonden invloedscusters in een kwadrant tegen de assen Mate van belang en Mate van onzekerheid uit te zetten. Bijgaande plaatje toont het Belangonzekerheidkwadrant van een in 1999 door de Provincie Noord-Brabant uitgevoerd scenarioproject over de landbouw. De invloedscusters Milieubewustzijn en Voorkeur consument werden in dit scenarioproject als kernonzekerheden geïdentificeerd.



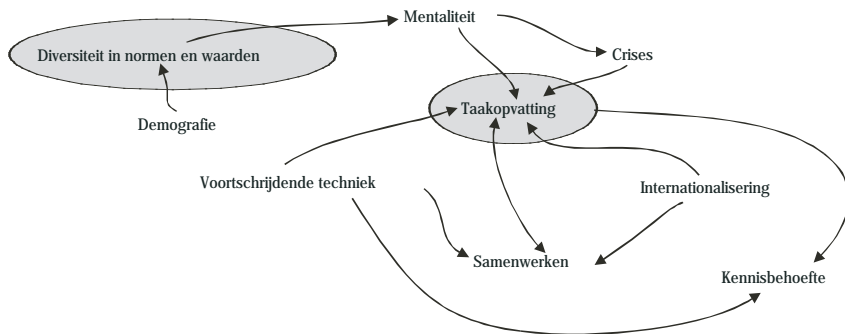
Kernonzekerheden bepalen met groepen

Wanneer u met meerdere mensen tegelijk aan het scoren van de invloedsfactoren werkt, bijvoorbeeld in een workshop, dan kan iedereen eerst individueel de invloedscusters naar mate van belang en onzekerheid scoren en vervolgens plenair via discussie of stemming gezamenlijk besluiten over een eindscore. U kunt natuurlijk ook direct plenair met elkaar discussiëren en/of stemmen over het belang en de mate van onzekerheid van elke invloedscuster.

Gebruik van het systeemdynamisch model als selectiehulpmiddel

Wanneer u het lastig vindt om het belang of de onzekerheid van invloedscusters te bepalen, kan het helpen als u zich oriënteert op het eerder gemaakte systeemdynamische model van de relaties tussen de invloedscusters. Dit systeemdynamische model is een goed hulpmiddel voor (visuele) identificatie van kernonzekerheden. In het al eerder

getoonde model van een het OM-scenarioproject zijn als voorbeeld gearceerd de kernonzekerheden weergegeven. De invloedscusters Diversiteit in normen en waarden (van mensen in Nederland) en Taakopvatting (van de politiek met betrekking tot het werk van het OM) werden na onderlinge discussie door de OM-medewerkers als meest belangrijk en onzeker voor de toekomst van hun werk(veld) aangeduid. Identificatie van belangrijke invloedscusters via het systeemdynamisch model gaat meestal makkelijk omdat belangrijke invloedscusters zich vaak kenmerken door een groot aantal relaties met andere invloedscusters. Bij het invloedscuster Taakopvatting is dit goed te zien.



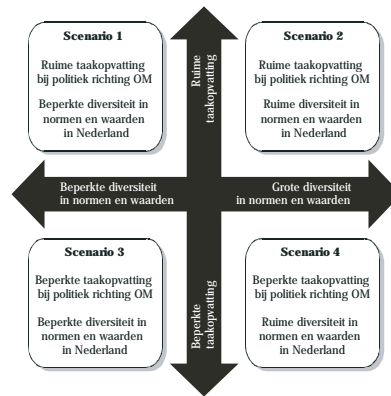
2) Kernonzekerheden combineren tot basisscenario's

Door de twee geïdentificeerde kernonzekerheden met elkaar op de extremen te combineren krijgt u de basis van vier scenario's. Het gebruik van een assenkruis, zie bijgaande figuur, waarbij als extremen voor de assen de extremen van de invloedscusters worden gebruikt werkt daarbij het makkelijkst. Het assenkruis schetst de basis van vier scenario's die zijn ontstaan door de extremen van de kernonzekerheden uit het OM-project met elkaar te combineren¹. De as en kernonzekerheid Taakopvatting kon daarbij variëren van een ruime taakopvatting, waarbij de politiek het OM voor veel en diverse taken verantwoordelijk zou achten, en als tegenhanger een beperkte taakopvatting met een beperkte focus en takenpakket voor het OM. De tweede as/kernonzekerheid kon variëren van een grote diversiteit in normen en waarden bij de Nederlandse bevolking tot een beperkte diversiteit.

¹) In principe is het mogelijk om in het voorgaande proces meer dan twee kernonzekerheden te identificeren en tot meer scenario's te komen. Dit valt echter buiten het bestek van dit handboek.

3) Basisscenario's controleren op onafhankelijkheid

Voordat u overgaat tot het uitwerken van de scenario's kijkt u of de kernonzekerheden en scenario's in het assenkruis onafhankelijk van elkaar zijn. De vraag daarbij is: "Kunnen de vier scenario's onafhankelijk van elkaar optreden en zijn ze in principe mogelijk?". Gaat een beperkte taakopvatting bijvoorbeeld altijd samen met een beperkte diversiteit aan normen en waarden? Zo ja, dan zijn de scenario's niet onafhankelijk en zijn bepaalde combinaties niet mogelijk. Pas als alle vier basisscenario's onafhankelijk en mogelijk zijn, gaat u verder met het uitwerken van de scenario's.



3.2 Scenario's uitwerken

Aan de hand van de combinaties van kernonzekerheden in het scenario-assenkruis omschrijft u heel kernachtig de essentie van elk scenario. Vervolgens beschrijft u op pakkende wijze voor elk scenario de situatie zoals die aan het einde van de scenariotermijn is (het scenario-eindbeeld). Daarna werkt u de scenario's chronologisch in een tijdlijn uit. Per scenario beschrijft u in detail wat in de loop van de tijd, vanaf het nu, in de buitenwereld is gebeurd en uiteindelijk tot het scenario-eindbeeld leidde. Afsluitend geeft u de scenario's een aansprekende naam.

In dit onderdeel worden de basisscenario's uitgewerkt tot aangeklede scenarioverhalen met een duidelijke en intern consistente verhaallijn. U doorloopt daarbij vijf stappen:

- 1) Scenariologica bepalen
- 2) Scenario's controleren op relevantie
- 3) Scenario's in detail uitschrijven
- 4) Scenario's benoemen
- 5) Scenario-presentatie maken (optioneel)

1) Scenariologica bepalen

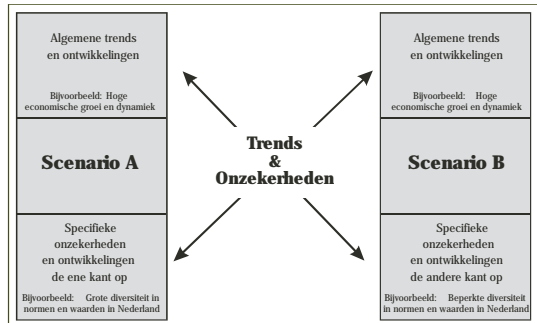
U start de scenario-uitwerking door aan de hand van het scenario-assenkruis individueel, met een collega of in groepsverband te brainstormen over de belangrijkste ontwikkelingen en gebeurtenissen die zich in elk scenario voordoen en die tot de scenario-eindbeelden leiden. Per scenario gaat het om een logisch plot dat overtuigend, compact en kernachtig beschrijft hoe het scenario-eindbeeld eruit ziet en hoe de wereld zich zo door de tijd heen heeft kunnen ontwikkelen.

2) Scenario's controleren op relevantie

Voordat u verder gaat met het in detail uitwerken en uitschrijven van de scenario's controleert u of de scenario's relevante beelden voor de toekomst opleveren. Geven de tot zover uitgewerkte scenario's de werkelijk relevante issues voor de toekomst weer? Vormen deze scenario's een interessante basis om in een later stadium beleid mee te ontwikkelen? Om te onderzoeken wat de impact van toekomstige omstandigheden op het beleid of de wetgeving is of om beleidsopties of wetgeving op effectiviteit en handhaafbaarheid te toetsen? Als u deze vraag bevestigend beantwoordt, gaat u verder met het uitwerken en uitschrijven van de scenario's. Zo niet, dan gaat u terug om een betere keuze van kernonzekerheden en scenario's te maken. Als alternatief kunt u ook nog alleen de werkelijk interessante scenario's verder uitwerken.

3) Scenario's in detail uitschrijven

Na de controle op relevantie schrijft u in detail de scenario's uit als een verhaal dat begint bij de start van de scenarioperiode en op een logische en consistente wijze vertelt hoe de externe omgeving zich richting het scenariobeeld aan het einde van de scenariotermijn ontwikkelt. Een verhaal dat van tijdstip A naar tijdstip B toewerkt. Zoveel mogelijk dient u



bij het uitschrijven van de scenario's te putten uit de in de verkenning geïdentificeerde trends, ontwikkelingen e.d. en de onderlinge relaties tussen de invloedclusters in het systeem dynamisch model. Algemene trends en ontwikkelingen moeten in alle scenario's terug te vinden zijn, daarnaast kenmerkt elk scenario zich door eigen specifieke ontwikkelingen en onzekerheden die een bepaalde kant opgaan. Bijgaande figuur beeldt dit uit. Wanneer nodig kunt u bij het uitschrijven van de scenario's tussentijds brainstormen over nieuwe interessante verhaallijnen. Belangrijk is ook een hoge inleefbaarheid van de scenario's. Het gaat erom dat u een voor uw doelgroep interessant en pakkend verhaal schrijft. Dit betekent dat:

- echt kritische issues aan de orde komen;
- mensen en menselijke emoties een belangrijke plaats in de scenario's innemen;
- de scenario's in beeldende taal zijn geschreven.

Literaire schrijfkwaliteiten zijn dan ook een pré bij het in detail uitschrijven van de scenario's. U kunt hiervoor een ervaren tekstschrijver inhuren. Zijn de scenario's specifiek bedoeld voor management en beleidsambtenaren dan is inleefbaarheid minder van belang en kunnen de scenario's meer als agendasetting-instrument fungeren. Een

compact verhaal met kernachtige steekwoorden is dan vaak voldoende.

Afhankelijk van de omvang van het scenario-onderwerp en de diepgang en detaillering die u met de scenarioverhalen wilt bereiken, kan een scenarioverhaal één tot ca. twaalf pagina's tekst beslaan.

Drie "snapshots" per scenario maken

Om het ontwikkelingsverloop van de scenario's goed in beeld te brengen wordt u aangeraden voor elk scenario drie scenario "snapshots" te maken: U beschrijft voor elk scenario hoe de omstandigheden zijn aan het begin van de scenarioperiode, hoe de omstandigheden zijn in het midden van de scenarioperiode en hoe ze zijn aan het einde van de scenarioperiode (scenario-eindbeeld).

Controleren op volledigheid

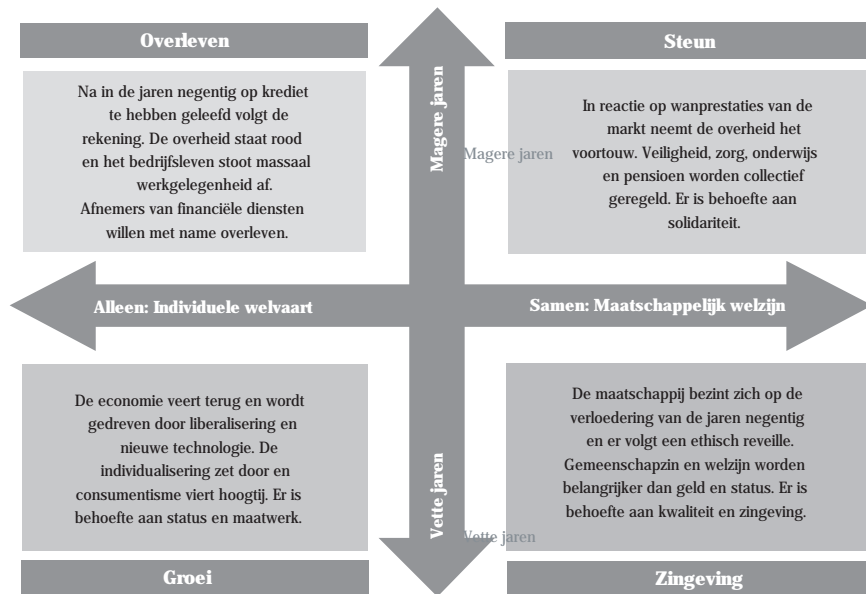
Als controle of de scenario's volledig zijn verifieert u of van alle belangrijke invloedscusters elementen in ieder scenario terug te vinden zijn. Als bijvoorbeeld heel duidelijk is dat de economie een belangrijke rol speelt bij de alcoholconsumptie, dan dient dit element in alle scenario's terug te keren.

4) Scenario's benoemen

Belangrijk onderdeel van het uitwerken en uitschrijven van de scenario's is het verzinnen van een pakkende en typerende naam voor de scenario's. De scenariotitel moet liefst zo krachtig en sexy mogelijk de essentie en sfeer van elk scenario weergeven. Zo werden in de scenariocasus in de bijlage de scenario's respectievelijk De Maatschappelijke Leugen, Drooglegging, Spa & Extacy en Latin genoemd (het scenarioproject richtte zich op het alcoholgebruik van jongeren). In een ander, bij de Rabobank in 2003 uitgevoerd scenarioproject over de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van financiële dienstverlening zijn vier consumentenscenario's ontwikkeld die respectievelijk Groei, Zingeving, Overleven en Steun werden genoemd. Alle hier genoemde scenariotitels zijn opvallend en "vertellen" in een notendop de essentie van een verhaal.

5) Scenariopresentatie maken (optioneel)

Wanneer de scenario's ook door anderen dan uzelf of directe collega's gebruikt gaan worden, of (mede) voor communicatie en/of het creëren van draagvlak bedoeld zijn, dan is het belangrijk dat u naast de uitgebreide scenario's ook een op de doelgroep afgestemde presentatie van de scenario's maakt. Dit kan in de vorm van een kernachtige korte tekst, een pakkende PowerPoint presentatie, een beeldende collage, een aangeklede multimediapresentatie, een toneelstuk/rollenspel, een maquette, strip, een fictieve journaaluitzending, etc. Hieronder ziet u als voorbeeld de voor presentatiedoeleinden samengevatte scenarioverhalen en het bijbehorende scenario-assenkruis van de Rabobank consumentenscenario's.



3.3 Scenario's evalueren

U evalueert de tot nu toe ontwikkelde scenario's op de scenariocriteria plausibiliteit, relevantie en verrassendheid. Ook kijkt u naar de inleefbaarheid van de scenario's. Scenario's die niet (helemaal) aan de criteria voldoen schaaft u bij of verandert u in essentie.

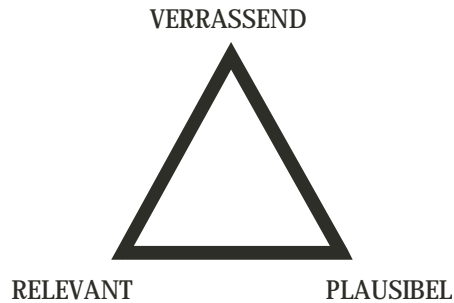
Goede scenario's zijn, zoals aangestipt:

- **Plausibel:** Het criterium plausibiliteit kijkt naar de geloofwaardigheid van de scenario's: zijn het ontwikkelingsverloop en de geschetste scenario-eindbeelden voorstelbaar? Is het een goed verhaal over hoe de in de verkenning beschreven ontwikkelingen en gebeurtenissen in elkaar grijpen en logischerwijs tot het geschetste scenario-eindbeeld leiden?
- **Relevant:** Het criterium relevantie kijkt of de scenario's relevant en bruikbaar zijn voor de opdrachtgever, bijvoorbeeld uzelf: sluiten ze aan bij uw activiteiten en beleevingswereld? Bieden ze werkelijke ingangen en aanknopingspunten om in een vervolgtraject gebruikt te gaan worden?
- **Verrassend:** Het criterium verrassendheid test of de scenario's tot werkelijk nieuwe (originele) inzichten leiden. Maken ze emoties los? Doorbreken of raken ze taboes? Maken ze impliciete veronderstellingen expliciet? Leiden ze tot protesten of verbazing? Zo ja, dan zijn het goede, prikkelende scenario's. Zo niet, dan moeten in een bijstachafronde de scenario's op het criterium verrassendheid worden aangescherpt.

Scenario's die onvoldoende aan de scenariocriteria voldoen, moeten verbeterd worden. In het uiterste geval moet u zelfs overwegen nieuwe kernonzekerheden en scenario's te kiezen.

Spanningsveld tussen de scenariocriteria

De besproken scenariotoetsingscriteria staan in een spanningsveld met elkaar, zie bijgaand figuur. Grote verrassendheid gaat vaak ten koste van plausibiliteit (realisme) en vice versa. Wanneer er bijvoorbeeld in een scenario staat dat marsmannetjes op aarde zullen landen, dan is dat misschien wel heel verrassend en interessant, maar tegelijk weinig plausibel. In termen van scenariocriteria is dit dan geen goed scenario. Verrassendheid en relevantie staan ook vaak op gespannen voet met elkaar. De marsmannetjes zijn misschien wel heel verrassend en wellicht plausibel, maar een dergelijk gegeven is tegelijk weinig relevant voor bijvoorbeeld het landbouwbeleid van de Provincie Noord Brabant. Kortom, dingen die zeer plausibel zijn, hebben vaak de neiging weinig relevant of verrassend te zijn, want ze zijn vaak al in het beleid meegenomen en bieden weinig nieuwe invalshoeken. Het is uiteindelijk de kunst om de drie scenariocriteria in samenspel met elkaar op een zo hoog mogelijk niveau te krijgen.



Inleefbaarheid van de scenario's

Een vierde belangrijk criterium voor de scenario's is inleefbaarheid. Dit criterium kijkt of de scenario's abstracte verhalen schetsen, of dat de scenario's dicht bij de mensen staan en een gevoel van urgentie en actie losmaken. De enige werkelijk goede test om scenario's op inleefbaarheid te controleren is ze te laten lezen of in een workshop te presenteren en te kijken welke reacties ze teweeg brengen.

Evaluatie van de scenario's op de vier criteria

Evaluatie van de scenario's op de scenariocriteria moet zo objectief en goed mogelijk gebeuren. Bij voorkeur moet u deze exercitie laten uitvoeren door de toekomstige gebruikers van de scenario's. De scenariogebruikers moeten de scenario's overtuigend, interessant en relevant genoeg vinden om mee te werken². De scenariogebruikers kunnen dezelfde zijn als degenen die ze ontwikkeld hebben. Bij de evaluatie kunt u ook de hulp

²) Het is soms beter om de scenario's te laten evalueren door een groep mensen die vergelijkbaar zijn met de eindgebruikers. Hierdoor zijn de scenario's werkelijk helemaal nieuw voor de echte eindgebruikers.

van een scenario- en een inhoudsdeskundige inroepen. Deze deskundigen kunnen kritisch en coachend naar zowel inhoudelijke als verhaaltechnische aspecten van de scenario's kijken.

Wanneer u de scenario's via discussiebijeenkomsten, workshops en meeleessessies laat evalueren kunt u als deelnemers (gedeeltelijk) voor dezelfde personen kiezen die bij het verkennen van de externe omgeving zijn geraadpleegd. Zij zijn al bekend met de scenariomethode en dit scheelt tijd. In de praktijk worden dergelijke toetsingsrondes ook gebruikt om alvast te peilen wat mensen denken dat de scenario's voor het beleid betekenen wanneer ze werkelijkheid worden.

3.4 Scenario's verrijken (optioneel)

Bij deze optionele stap verrijkt u de scenario's door het gedrag van belangrijke actoren in de scenario's te simuleren, door de scenario's te illustreren, door nader onderzoek te doen naar open of onvolledige issues en door via checklisten en samenvattingstabellen de scenario's op deelaspecten uit te werken.

Het verrijken van de scenario's heeft betrekking op het vergroten van zowel de inhoudelijke (feitelijke) kwaliteit als de presentatiekracht van de scenario's. Verrijken is een optionele stap in het proces van scenario-ontwikkeling en alleen mogelijk wanneer u voldoende tijd en budget beschikbaar heeft. Het verrijken van scenario's is met name aan de orde wanneer:

- de scenario's worden gebruikt voor interne en/of externe communicatie;
- hoge feitelijke kwaliteit van de scenario's of breed gedragen beleid essentieel zijn;
- een goed beeld van de reacties van verschillende actoren (actorgroepen) in de scenario's belangrijk is;
- uitsplitsing van de scenario's naar aspecten van belang is;
- veel verschillende groepen de scenario's gaan gebruiken.

Ook wanneer de scenariomakers anderen zijn dan de uiteindelijke scenariogebruikers is verrijking een belangrijk issue. Grote geloofwaardigheid, inleefbaarheid en goede aansluiting bij de dagelijkse praktijk zijn dan van belang.

De vijf bronnen voor verrijking zijn:

- 1) Actoranalyse en -simulatie
- 2) Nader onderzoek
- 3) Checklisten
- 4) Visuele verrijking
- 5) Samenvattingstabellen

Actoranalyse en -simulatie, nader onderzoek en het gebruik van checklisten zijn vooral gericht op het vergroten van de inhoudelijke kwaliteit en relevantie van de scenario's, terwijl visuele verrijking en het gebruik van samenvattingstabellen vooral gericht is op het vergroten van de presentatiekracht en acceptatie van scenario's.

1) Actoranalyse en -simulatie

Actoranalyse en -simulatie is daarbij de belangrijkste van de vijf bronnen van verrijking.

Bij de actoranalyse probeert u antwoord te geven op de vragen:

- Welke bestaande en nieuwe actoren (actorgroepen) oefenen gedurende de scenarioperiode belangrijke invloed uit op de gebeurtenissen en ontwikkelingen en het succes of falen van beleid of wetgeving in de scenario's?
- Waardoor kenmerken deze actoren zich?
- Wat zijn hun belangen en wensen in de verschillende scenario's?
- Hoe zullen zij zich in de verschillende scenario's gedragen, welke activiteiten zullen ze gaan ontplooiën?

Actoranalyse is belangrijk omdat de mee- of tegenwerking van actorgroepen vaak van essentieel belang is voor het wel of niet slagen van wetgeving of beleid. Inzicht in hun belangen en gedrag in de verschillende scenario's is dus zeer relevant voor ex ante wettoetsing en ontwikkeling van dynamisch beleid.

U kunt inzicht in het gedrag, de wensen en de belangen van actoren krijgen door:

- een gesprek met actoren (actorgroepen) of hun vertegenwoordigers aan te gaan;
- hun gedrag en belangen te simuleren.

Het gesprek aangaan met actoren

In dit geval organiseert u workshops of interviews met actoren waarbij de scenario's aan hen worden voorgelegd en u ze vraagt wat ze van de scenario's vinden, wat hun wensen en belangen in de verschillende scenario's zijn en wat ze zouden doen (als persoon en groep) als de scenario's werkelijkheid worden.

Gedrag en belangen van actoren simuleren

Als u actoren niet direct kunt of wilt benaderen (bijvoorbeeld omdat u heel snel een actoranalyse wilt maken), dan moet u zelf het gedrag van de actoren simuleren. Dit kan snel en gemakkelijk door belangrijke kenmerken van de actoren op te schrijven en door uzelf in de actoren in te leven, om u vervolgens af te vragen wat u als actor(groep) zou doen in ieder scenario. U kunt zelfs rollenspellen doen. Vooral de interactie tussen actorgroepen onderling is daarbij interessant.

Verwerking van de resultaten van de actoranalyse en -simulatie

U kunt de resultaten van de actoranalyse en -simulatie per scenario als losse bijlage bij de

scenario's voegen of, nog beter, als extra verhaallijnen in de scenario's verwerken. Dat laatste is wel tijdrovender.

2) Nader onderzoek

In sommige gevallen zult u bij het ontwikkelen van scenario's merken dat u over een belangrijk gebleken gebied binnen de scenario's eigenlijk te weinig weet, of weinig onderbouwing hebt. De relaties in het systeemdynamisch model tussen (de) verschillende invloedsclusters zijn bijvoorbeeld heel onduidelijk, maar wel belangrijk voor de inkleuring van de scenario's. Of u denkt dat er invloedsloops in het systeemdynamisch model zitten, maar heeft daar geen uitsluitel over. In dit soort gevallen is het verstandig om nader onderzoek te doen, bijvoorbeeld in de vorm van deskresearch, aanvullende interviews of workshops. Met de resultaten ervan kunt u de scenario's weer verder detailleren en feitelijk onderbouwen.

3) Checklisten

Een andere nuttige techniek om de scenario's vooral inhoudelijk en qua detailuitwerking te verrijken is het gebruik van checklisten. U moet dan voor een passende checklist kiezen die aansluit bij het scenarioproject. Staat in het scenario-onderzoek bijvoorbeeld een marketingvraagstuk centraal, dan kunt u de vier marketing-P's; Promotie (communicatie), Plaats (logistiek), Product en Prijs als checklistitems kiezen. Per item kijkt u dan wat elk scenario voor dat terrein betekent en werkt u elk scenario op dat item verder uit. Een ander voorbeeld van checklistitems voor scenario's op het terrein van verkeer, vervoer en verkeersveiligheid zijn: trein, auto, fiets, bus, voetganger, etc. Op deze items kunnen verkeersscenario's nader gedetailleerd worden.

Bijgaande tabel geeft een voorbeeld door de politie verrijkte tolerantiescenario's op de checklistitems Macht en Religie.

	Scenario Fruit	Scenario Prikkeldraad	Scenario Ark van Noach	Scenario Puberteit
Essentie van het scenario	De overheid stuurt op justitieel gebied op repressief beleid en er is sprake van maatschappelijke rust.	De overheid stuurt op justitieel gebied op repressief beleid en er is sprake van maatschappelijke rust.	De overheid stuurt op justitieel gebied op preventief beleid en er is sprake van maatschappelijke onrust.	De overheid stuurt op justitieel gebied op preventief beleid en er is sprake van maatschappelijke onrust.
Macht	Macht geeft tolerantie een alternatief karakter.	Er is macht zonder gezag, het is op de strepen staan.	Gezag en saamhorigheid heersen. Er is geen draagvlak voor macht.	Er zijn pluriforme machtscentra. Er is alleen macht binnen de eigen zuil. Wat anderen doen of zeggen moeten ze zelf weten.
Religie	De staat controleert de kerk in termen van toezicht.	Religie roept op tot geweld en protest. De staat sluit moskeen en religies worden onderdrukt.	Er worden bruggen geslagen tussen religies. Oecumenisch verschillende religies zitten in hetzelfde gebouw.	Religie is belangrijker dan recht of staat en staat hierboven.

4) Visuele verrijking

Een op de presentatie gerichte vorm van verrijking is de scenario's verder te "onderbouwen" en te illustreren met cijfers, tabellen, plaatjes, grafieken, videobeelden, fictieve krantenkoppen uit 'in de toekomst' gepubliceerde kranten etc... Alles wat de verbeeldende of overtuigende kwaliteiten van de scenario's ten goede komt.

Bij de visuele verrijking is het van belang na te denken over de doelgroep en boodschap van de scenario's en het scenarioproject. Is de doelgroep kwantitatief ingesteld, dan geven indicatieve cijfers en grafieken waarschijnlijk een betere indruk van de mogelijke toekomsten dan een creatief en emotioneel verhaal. En wanneer het belangrijk is emoties, sferen en gevoelens over de toekomst te communiceren dan werken een paar goed gekozen foto's vaak beter dan pagina's tekst. Zie bijvoorbeeld de fotosamenvattingen van twee voor de Rabobank gemaakte scenario's waarbij het communiceren van sfeer zeer belangrijk was.

Scenario Overleven



Scenario Zingeving



5) *Samenvattingstabellen*

Een andere vorm van verrijking in het verlengde van het meer inhoudelijk gerichte gebruik van checklisten, is het gebruik van samenvattingstabellen. Samenvattingstabellen geven heel snel overzicht over belangrijke aspectgebieden binnen de scenario's en zijn een sterk visueel presentatiemiddel. Bijgaand als voorbeeld een gedeelte van een samenvattingstabel uit het landbouw scenarioproject voor de Provincie Noord-Brabant.

Aspectgebied	Scenario Brabant Onze hof	Scenario Brabant Globaal
Sociale structuur	<ul style="list-style-type: none"> - Regionale betrokkenheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Wereldburgers
	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeenschapszin - Sociale netwerken met maatschappelijk ideële doelen - Samenwerkende mens - Verantwoorde mens - Streven naar zekerheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Individualisering - Sociale netwerken voor eigen (economisch) belang - Ondernemerschap - Rationele mens - Profiterende mens
Consumentengedrag	<ul style="list-style-type: none"> - Hoge kwaliteitseisen - Meer immaterieel en milieuvriendelijk - Vaste klanten - Lage vleesconsumptie - Herkomst en kwaliteitslabels - Kwaliteitsbeeld en emotioneel - Blokkade voedingstechnologie 	<ul style="list-style-type: none"> - Basiskwaliteitseisen voldoende - Prijsbewuste, materieelhedonistische cultuur - Geen binding met producent - Gemak en productdifferentiatie - Voedselpakket modegevoelig - Kwaliteitsbeeld genormeerd - Acceptatie voedingstechnologie
Technologie	<ul style="list-style-type: none"> - Veel geld en aandacht voor innovatie - Meer maatschappij en omgevingsgericht - Proactieve houding - Innovatie op systeemniveau - Spronggewijze innovaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Innovatie uit economische motivatie - Marktgericht: verlaging kostprijs, verhoging opbrengst - Geleidelijke innovatie (incrementeel) - Reactieve houding

Het vervolgproces

De ontwikkelde scenario's kunnen in een vervolgtraject worden gebruikt om robuust beleid te ontwikkelen, specifieke beleids- of handavingsopties te genereren, wetgeving en beleidsopties vooraf op effectiviteit, haalbaarheid en toekomstvastheid te toetsen en om de impact van de scenario's op het beleid in kaart te brengen. In de volgende hoofdstukken worden al deze verschillende gebruikstoepassingen van scenario's besproken.

Deel II

Scenario's gebruiken



Doel:

Inzicht krijgen in wat het betekent voor het beleid, de wetgeving en/of de handhaving indien de scenario's werkelijkheid worden: welke problemen en mogelijkheden roept elk scenario voor de beleidsuitvoering of handhaving op en waar moet men richting de toekomst wel of niet op sturen.

Opbrengsten:

- Per scenario een implicatielijst van problemen en mogelijkheden voor het beleid.
- Een overzicht van attentiepunten voor het (toekomstige) beleid en handelen.
- Een beleidsagenda voor de toekomst.

Werkvormen:

Brainstormen in individueel verband, met een collega of in groepsverband. Ook een gecombineerde discussie/dialogoog met collega's of een grotere groep mensen is mogelijk. Implicaties van de scenario's kunnen ook als bureau-exercitie (analyse) worden bepaald.

Stappen:

- De scenario's leren kennen via inlezen of een presentatie te bekijken.
- Implicaties (problemen en mogelijkheden) van de scenario's voor het beleid bepalen.
- Clusteren van de gevonden implicaties.
- Beleidsagenda voor de toekomst opstellen en een attentielijst van wat in elk geval wel of niet gedaan moet worden.



Hoofdstuk 4

Implicaties van de scenario's bepalen

Inleiding

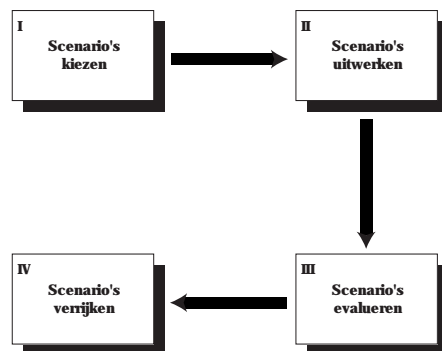
Beleid of wetgeving wordt vaak ontwikkeld in reactie op al langer bestaande problemen die nu 'plotseling' acuut worden. Oftewel, men dempt de spreekwoordelijke put vaak pas als het kalf verdrongen is (of aan het verdrinken is). Het probleem in de dagelijkse praktijk is namelijk dat het vaak lang duurt voordat er consensus is over het bestaan van een probleem en de noodzaak er iets aan te doen. Bovendien duurt het dan vaak ook nog lang voordat de juiste maatregelen ontwikkeld en geïmplementeerd zijn en hun effect hebben. Gevolg is dat men vaak achter de feiten aanloopt. Door met scenario's vooruit te kijken, kunnen toekomstige problemen vroegtijdig worden onderkend en tijdig de juiste maatregelen worden genomen. Zo hoeft niet pas achteraf gereageerd te worden, maar kan men vroegtijdig anticiperen op toekomstige situaties. Ook geven de scenario's een blik op interessante (toekomstige) mogelijkheden voor beleid en stellen ze beleidsontwikkelaars in staat hier alert en bijtijds op in te spelen.

Het proces waarbij op basis van de scenario's toekomstige problemen en mogelijkheden voor beleid in kaart worden gebracht noemt men "implicaties van de scenario's bepalen". Implicaties bepalen is een belangrijke stap op weg naar het gericht genereren van beleidsopties en ontwikkelen van toekomstvast dynamisch beleid. Op basis van de gevonden implicaties stelt u een beleidsagenda voor de toekomst op en bepaalt u attentiepunten voor het beleid.

Voor het bepalen van de implicaties van de scenario's doorloopt u de volgende vier stappen:

1. De scenario's leren kennen door inlezen of naar een scenariopresentatie te kijken.
2. Implicaties bepalen via brainstormen, discussie, dialoog en/of analyse.
3. Clusteren van gevonden implicaties.
4. Beleidsagenda opstellen voor het toekomstige beleid en attentiepunten bepalen voor bestaand beleid.

Scenario's ontwikkelen



4.1 De scenario's leren kennen

Voordat u gaat nadenken of discussiëren over de implicaties van de scenario's zorgt u ervoor dat u de scenario's goed kent. Dit kan door de scenarioverhalen te lezen of naar een presentatie van de scenario's te kijken.

Wanneer u met een groep in een workshop implicaties gaat bepalen presenteert u de scenario's en licht ze kort toe zodat de deelnemers een duidelijk beeld krijgen van waar het met de "wereld" of "dit beleidsterrein" naar toe kan gaan. Om de sfeer van het scenario goed te leren kennen, kunnen de deelnemers naar een kort rollenspel kijken dat typerend is voor elk scenario. Belangrijk is dat u de presentatie op de workshopdeelnemers afstemt en de scenario's in de "taal" van de deelnemers presenteert. Sterk visueel gerichte presentaties hebben de voorkeur. Lange verhalen vervelen.

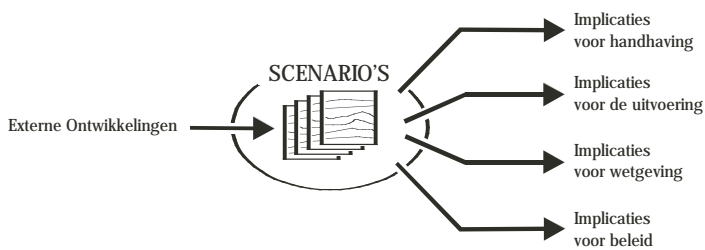
Na de presentatie of het inlezen in een scenario gaat u direct door met brainstormen over implicaties. U doet dit per scenario. Het proces van inlezen – implicaties bepalen herhaalt u tot u alle scenario's heeft gehad, zie ook de volgende paragraaf.

4.2 Implicaties bepalen

Per scenario brainstormt en/of discussieert u over de implicaties van elk scenario. U bepaalt:

- Wat elk scenario betekent voor het beleid, wetgeving of handhaving wanneer het werkelijkheid wordt.
- De problemen die de door de scenario's geschetste omstandigheden oproepen.
- De mogelijkheden (voor beleid) die de door de scenario's geschetste omstandigheden bieden.

Of het u specifiek om implicaties van de scenario's voor wetgeving, voor beleid of voor handhaving gaat, hangt af van het doel van het scenarioproject en uw functie, taak en interesse. Als wetgevingsjurist zult u bijvoorbeeld primair geïnteresseerd zijn in de implicaties van de scenario's voor de effectiviteit van wetgeving en als wetshandhaver in



de implicaties voor handhaving. Zie ook het figuur. In de praktijk zult u overigens vrijwel altijd op meerdere terreinen naar implicaties van de scenario's willen kijken. Dus zowel naar implicaties van de scenario's voor wetgeving en handhaving, als naar implicaties voor uitvoering en beleid.

Uit de scenario's voortkomende problemen in kaart brengen

Bij het bepalen van implicaties vraagt u zich eerst af: "Wat betekent dit scenario voor het beleid en welke problemen roept het op?". Bij de Rabobank consumentenscenario's bleek naar aanleiding van deze vraag bijvoorbeeld dat de IT-systemen van de bank onvoldoende voorbereid waren op mogelijke toekomstige verschuivingen in betalingswijzen en dat de gekozen positionering (profilering naar klanten toe) van de bank eigenlijk maar bij één scenario goed paste. En in het voor de Keuringsdienst van Waren (KvW) en het ministerie van Justitie uitgevoerde scenarioproject kwam in één scenario naar voren dat niet drank maar heel hippe designerdrugs sterk in populariteit bij jongeren zouden winnen en tot maatschappelijke problemen zouden leiden. Daar was in het handhavingsbeleid tot dusver nog helemaal geen rekening mee gehouden en het stond ook nog niet op de beleidsagenda. In een ander scenario kwam naar voren dat de legitimiteit van de (handhavingsactiviteiten van de) KvW sterk in het geding was en de KvW moest oppassen niet onder vuur te komen liggen van zowel de politiek als publieke opinie. Dit was iets wat eigenlijk een belangrijk attentiepunt bij verdere handhavingsactiviteiten van de KvW zou moeten zijn.

Door de scenario's geboden mogelijkheden in kaart brengen

Na het bepalen van problemen (per scenario) vraagt u zich af: "Wat betekent elk scenario voor het beleid en welke mogelijkheden (voor beleid) bieden ze?". Zo bleken bij het OM nieuwe mogelijkheden voor beleid te liggen op het terrein van publieke opinie en maatschappelijk draagvlak. In verschillende scenario's bleek er ruim voldoende draagvlak voor hard en gericht optreden te zijn, iets wat in het verleden veel gevoeliger lag.

Technieken om implicaties te bepalen

Implicaties kunt u individueel vanachter het bureau als analytische bureau-exercitie bepalen, of met groepen via (brainstorm)workshops, debatten (discussierondes) of consultatierondes. Brainstormen over implicaties is sneller en effectiever dan discussiëren. Discussies kunnen lang duren zonder dat ze veel resultaten opleveren. Brainstormen is daarentegen zeer resultaatgericht. De brainstormchecklist geeft uitgebreide informatie hoe u kunt brainstormen. Bij consultatie kunt u de scenario's aan geselecteerde belanghebbenden voorleggen en vragen om schriftelijk of mondeling over de implicaties van de scenario's te rapporteren.

Brainstormen over implicaties

Tip: Wanneer u met grote groepen brainstormt, kunt u besluiten om de groep in vieren te splitsen en in subgroepjes te werken. U kunt de subgroepjes alle scenario's laten doornemen of ieder groepje slechts één scenario geven. In beide gevallen laat u de resultaten van de groepjes plenair terugkoppelen. Voordeel van alle groepjes alle scenario's laten beoordelen is dat veel meer bevindingen boven tafel komen en vanuit een breder perspectief naar de scenario's en hun betekenis voor beleid wordt gekeken. Het kost echter wel meer tijd.

Tip: Begin de workshop met een korte plenaire discussie over de geloofwaardigheid van de scenario's en vraag de deelnemers hun commentaar op de scenario's te geven. Dit vergemakkelijkt de opvolgende brainstorm, omdat deelnemers hun kritiek al hebben kunnen uiten.

Tip: Wanneer u subgroepjes implicaties voor alle scenario's laat bepalen vraag dan bij de plenaire presentatie of elk groepje de implicaties van voorgaande groepjes wil aanvullen met nog niet genoemde bevindingen. Zo voorkomt u dubbele opsommingen.

Omvang van de implicatiebepaling

Voor een breed perspectief op problemen en beleidsmogelijkheden is het aan te bevelen meerdere bij beleidsuitvoering, handhaving en ontwikkeling betrokken personen en organisaties te benaderen en te bevragen. Zo werden bij de Provincie Brabant zowel landbouwers en beleidsambtenaren, als burgers en allerlei maatschappelijke actoren en landbouworganisaties bevroegd. En bij de Rabobank werden de scenario's door een groot aantal bij verschillende werkmaatschappijen werkzame personen becommentarieerd, zodat vanuit een breed perspectief naar de implicaties van de scenario's werd gekeken.

4.3 Clusteren van gevonden implicaties

Na het bepalen van implicaties clustert u de gevonden implicaties tot overzichtelijke informatiebrokken. Vervolgens geeft u elke implicatiecluster een aansprekende naam.

Let er op dat u bij het clusteren niet alle gevonden implicaties door elkaar haalt. U clustert implicaties per scenario. Per scenario clustert u naar mogelijkheden (kansen) en problemen (bedreigingen) die elk scenario biedt. Als u tijdens het clusteren constateert dat bepaalde belangrijke implicaties over het hoofd zijn gezien, of bepaalde elementen of gebieden van de scenario's niet of nauwelijks in de implicaties terug te vinden zijn, dan kan hier nog apart over doorgediscussieerd of gebrainstormd worden.

U kunt het proces van clusteren afsluiten door de implicaties over alle scenario's heen te vergelijken en te kijken of er overlap tussen gevonden implicaties is. Overlap tussen implicaties van scenario's geeft kwesties aan waar u bij het opstellen van een

beleidsagenda voor de toekomst expliciet rekening mee zult moeten houden. U constateert bijvoorbeeld dat zowel in scenario I als scenario II en III naar de toekomst toe zich veel uitdagingen op het gebied van illegale consumptie van drugs bevinden. Deze overlap geeft dan een heel duidelijk focusgebied voor de toekomstige beleidsagenda aan. Onderstaande informatiebox geeft als voorbeeld kansen en bedreigingen van twee landbouwscenario's in het scenarioproject van de Provincie Noord-Brabant inclusief hun overlap.

Kansen en bedreigingen van landbouwscenario's voor de Provincie Noord-Brabant

Kansen en bedreigingen in het scenario "Brabant Globaal"

Bij Brabant Globaal liggen de bedreigingen vooral in de sociaal-maatschappelijke omstandigheden en het interen op 'onvervangbare voorraden' zoals rust, ruimte en landschappelijke kwaliteiten. De duurzaamheid van het sociale en fysieke systeem komt in gevaar. Men vreest het losraken van de landbouw uit de samenleving, wat een probleem is uit een oogpunt van leefbaarheid, arbeidsvoldoening en imago. De kansen liggen vooral op het economische vlak, waarbij de huidige agribusiness veel groeimogelijkheden biedt indien aan zekere economische en infrastructurele voorwaarden is voldaan.

Kansen en bedreigingen in het scenario "Brabant Onze Hof"

In Brabant Onze Hof betreffen de bedreigingen vooral de sociaal-economische omstandigheden. Is het systeem wel economisch duurzaam? Is er wel voldoende inkomen op bedrijfsniveau? De concurrentiekracht voor 'Onze Hoflandbouw' lijkt beperkt door de (dure) zandgronden. Kansen liggen er op het sociaal-maatschappelijke vlak, waar veel interactie met de samenleving zorgt voor een goede maatschappelijke inbedding en een positief imago van de agrosector. Ook op het vlak van beheer en benutting van onvervangbare voorraden liggen er veel kansen.

Gemeenschappelijke kansen en bedreigingen

Een gemeenschappelijke bedreiging in beide scenario's lijkt de teruggang in het areaal beschikbaar voor landbouw e.d. en de teruglopende werkgelegenheid in de agrosector. Dit brengt de leefbaarheid van het platteland en onderhoud van het kennissysteem in gevaar.

Gemeenschappelijke kansen liggen in de sterke kennisinfrastructuur, het sterke agrarische netwerk en de strategische ligging van de Provincie Noord-Brabant ten opzichte van andere bevolkingscentra

4.4 Beleidsagenda opstellen

Op basis van de gevonden implicatieclusters maakt u een agenda waar het beleid zich in de toekomst wel of niet op moet richten en waar bij het handelen en de beleidsuitvoering rekening mee gehouden moet worden.

Op basis van de lijst met implicatieclusters maakt u een selectie van problemen (probleemgebieden) en beleidsmogelijkheden waarvoor u (op termijn) specifieke beleidsmaatregelen wilt gaan ontwikkelen. U kunt op basis van omvang, urgentie en tijd benodigd voor het ontwikkelen van de beleidsmaatregelen besluiten welke problemen en beleidsmogelijkheden u het eerst gaat oppakken en welke beleidskwesties in een later stadium aan de orde zullen komen.

Naast de beleidsagenda inventariseert u op basis van de implicatielijst de punten waar u bij de beleidsuitvoering op moet letten of wat u in elk geval niet of juist wel moet doen.

Tot slot

De bepaalde implicaties van de scenario's voor wetgeving, beleid of handhaving vormen een perfecte opmaat om er in een vervolgproces opties voor te genereren. Met bestaande en nieuwe opties kunt u de geïdentificeerde implicaties concreet en gericht met beleidsmaatregelen, wetgeving en andere instrumenten invullen. Het hoofdstuk over opties genereren gaat gedetailleerd in op hoe u op basis van scenario's beleidsopties kunt genereren.

Doel:

Inzicht krijgen in de verwachte handhaafbaarheid en naleving van wet- en regelgeving, in de effectiviteit van handhavingsbeleid en de realisatie van achterliggende beleidsdoelstellingen, onder verschillende (toekomstige) maatschappelijke omstandigheden.

Opbredingen:

- Een overzichtstabel van de toetsingsresultaten van de Tafel van elf (T11), uitgesplitst naar de scenario's.
- Per scenario en per T11-checklistitem een korte toelichting op de toetsingresultaten.
- Conclusies over de naleving en handhaafbaarheid van wetgeving en effectiviteit van het handhavingsbeleid onder de verschillende (toekomstige) omstandigheden.

Werkvormen:

Een individueel of in gezamenlijk verband uitgevoerde toetsingbureaustudie. Ook een toetsingsworkshop met collega's, betrokkenen en/of deskundigen is mogelijk.

Stappen:

- De te toetsen wetgeving, de achterliggende beleidsdoelstellingen en het voor naleving en handhaving van de wet geplande handhavingsbeleid in kaart brengen.
- Per scenario met de Tafel van elf de wetgeving en het handhavingsbeleid op handhaafbaarheid, naleving en effectiviteit toetsen.
- Op basis van de scenario/T11 toetsing conclusies trekken over de verwachte effectiviteit van handhavingsbeleid, de realisatie van achterliggende beleidsdoelstellingen en de handhaafbaarheid en naleving van wetgeving.



Hoofdstuk 5

Wetgeving ex ante toetsen

Inleiding

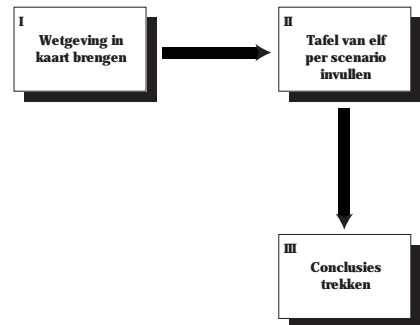
Belangrijk onderdeel van het beleidsontwikkelings- en wetgevingsproces is het ex ante, oftewel vooraf toetsen van wetgeving en beleid op verwachte effectiviteit, uitvoerbaarheid en toekomstvastheid. Vragen die hierbij horen zijn: “Is er kans dat deze wet daadwerkelijk (goed) zal worden nageleefd?”, “Is deze wet wel handhaafbaar?”, of: “Zullen we met dat handhavingsbeleid succes hebben?”

Door bij het ex ante toetsen van wetgeving en handhavingsbeleid met een bepaalde toets (toetsingschecklist) scenario's als toetsingscontext te gebruiken, kan zowel voor de kortere als langere termijn inzicht worden verkregen in de impact van verschillende (mogelijke) maatschappelijke ontwikkelingen op de naleving, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Dit hoofdstuk laat als voorbeeld het gebruik van de scenario's in combinatie met de Tafel van elf zien³.

Het ex ante toetsen van beleid en wetgeving met scenario's en de 'Tafel van elf' gebeurt in drie stappen:

1. Wetgeving in kaart brengen, inclusief achterliggende beleidsdoelstellingen en gepland handhavingsbeleid.
2. Tafel van elf per scenario invullen voor de gegeven wetgeving en het bijbehorende handhavingsbeleid.
3. Conclusies trekken op basis van de 'Tafel van elf'-toetsingsresultaten.

Wetgeving ex ante toetsen



³) De scenariocasus in de bijlage beschrijft in detail hoe de Tafel van elf met scenario's gecombineerd is voor het ex ante toetsen van de Drank- en Horecawet.

5.1 Wetgeving in kaart brengen

U inventariseert:

- De kernbepalingen (gedragsvoorschriften) die getoetst dienen te worden en de doelgroep waarvoor ze specifiek bedoeld zijn.
- De (achterliggende) doelstellingen van de wetgeving en/of het beleid.
- Het voor handhaving van de wet geplande handhavingsregime en handhavingsinstrumentarium.

U legt de resultaten van uw inventarisatie vast in een overzichtelijk dossier. Wanneer de wetsartikelen in (te) juridisch vakjargon zijn gesteld, “vertaalt” u de te toetsen wetsartikelen naar leestaal en licht u de strekking ervan toe. Wanneer uzelf voldoende in de materie zit, en geen anderen bij het proces hoeft te betrekken kan deze stap achterwege blijven. Vooral wanneer u “niet-specialisten” in het proces wilt betrekken is het essentieel het dossier in beknopte vorm en in leekentaal voor handen te hebben. Wanneer u het “vertalen” wilt uitbesteden kan iemand met journalistieke kwaliteiten zeer verdienstelijk zijn.

5.2 Tafel van elf per scenario invullen

Na inventarisatie van de te toetsen wetgeving en het geplande handhavingsbeleid past u de Tafel van elf op de scenario's toe. Voor elk scenario beantwoordt u alle Tafel van elf-toetsingvragen.

De Tafel van elf

De Tafel van elf is een door het ministerie van Justitie ontwikkelde toetsingschecklist voor het ex ante inschatten van de naleving en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving. Via de Tafel van elf wordt vanuit elf samenhangende dimensies met vooral een gedragswetenschappelijke blik naar de verwachte naleving en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving gekeken. De elf toetsingsvragen en subvragen van de Tafel van elf zijn hieronder weergegeven. Bij het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie is een brochure beschikbaar over de achtergrond, werking en het gebruik van de Tafel van elf.

De Tafel van elf

Dimensies voor spontane naleving van wet- en regelgeving:

- T1a: Is de doelgroep bekend met de regels?
- T1b: Zijn de regels duidelijk voor de doelgroep?
- T2a: Wat zijn de materiële voor- en nadelen van overtreden/naleven van de wet of regels?
- T2b: Wat zijn immateriële voordelen/nadelen?
- T3: Vindt de doelgroep de wetgeving redelijk?
- T4a: Wat is de gezagsgetrouwheid van de doelgroep?
- T4b: Hoe staat het met de integriteit en eigen waarden van de doelgroep?
- T5: Wat is de invloed van informele controle?

Handhavingsdimensies:

- T6: Wat is de gepercipieerde informele meldingskans bij geconstateerde overtredingen?
- T7: Wat is de door de doelgroep gepercipieerde kans op controle voor overtredingen?
- T8: Wat is de gepercipieerde kans op detectie van overtredingen?
- T9: Wat is het gevoel van selectiviteit m.b.t. gerichte controle bij overtreders?
- T10: Hoe groot schat de doelgroep de kans op sancties in?
- T11a: Hoe wordt de formele sanctie-ernst ervaren?
- T11b: Hoe worden de immateriële kosten van sancties ervaren?

Voordelen van gebruik van de Tafel van elf in combinatie met scenario's

Waar de Tafel van elf vanuit een impliciete context, normaliter de huidige, naar de verwachte naleving en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving kijkt, daar schetst de scenariomethode juist expliciete beelden van mogelijke (toekomstige) contexten waar handhavingsbeleid en wetgeving mee te maken kunnen krijgen. De Tafel van elf kijkt daarbij naar verschillende aspecten van nalevingsgedrag van betrokkenen en naar hun percepties omtrent de zwaarte en effectiviteit van het handhavingsbeleid. Door combinatie met scenario's wordt de impact zichtbaar van variaties in de (toekomstige) context op het gedrag en de percepties van betrokkenen. De toekomstvastheid en effectiviteit van wetgeving en handhavingsbeleid zijn zo eenvoudiger en beter te bepalen. Beide instrumenten zijn daarmee een ideale aanvulling op elkaar.

Voordeel van het gebruik van de scenario's als "invul"-context is dat u niet meer terug hoeft te vallen op gis- en denkwerk over de situaties waarmee wet en handhavingsbeleid te maken kunnen/zullen krijgen. Dat komt door het expliciete en beschrijvende karakter van de scenario's, waarin ook allerlei (globale) gedragspatronen van betrokken en relevante doelgroepen opgenomen zijn.

De Tafel van elf per scenario invullen

U geeft per scenario antwoord op de Tafel van elf-vragen. U start met het bepalen van de doelgroep(en) waarop de wetgeving zich richt. Vervolgens beantwoordt u per scenario alle Tafel van elf-vragen inclusief subvragen. In plaats van zelf invullen kunt u er voor kiezen om deskundigen of direct betrokkenen de Tafel van elf-vragen te laten beantwoorden. Gezamenlijk invullen is eveneens een optie. Per vraag bediscussieert u dan met elkaar wat voor elk scenario met betrekking tot de Tafel van elf-vragen te verwachten is.

Scores toekennen aan de Tafel van elf-vragen

De Tafel van elf kan per vraag met plussen en minnen worden ingevuld, zoals in onderstaande overzichtstabel uit het voor de Keuringsdienst van Waren en het ministerie van Justitie uitgevoerde alcoholscenarioproject. Twee plussen (++) betekenen dat het gedrag van de doelgroep naar verwachting zeer positief is in het licht van naleving en handhaving van de wet. Twee minnen (--) betekenen juist dat het verwachte gedrag zeer negatief uitvalt voor de wet en/of het handhavingsbeleid. Een nul (0) is neutraal en een plus (+) of min (-) geeft een tussenscore aan.

Scenario/Tafel van elf toetsing overzichtstabel		Scenario			
		I	II	III	IV
T11	Dimensie				
T1a	Bekendheid van de regels bij de doelgroep	+	++	-	--
T1b	Zijn de regels duidelijk voor de doelgroep	0	++	-	-
T2a	Materiële voor- en nadelen van overtreden/naleven	--	-	0	0
T2b	Immateriële voordelen/nadelen van overtreden van de regels	--	0	--	-
T3	De mate waarin de doelgroep de wetgeving redelijk vindt	0	++	--	-
T4a	De gezagsgetrouwheid van de doelgroep	--	0	-	+
T4b	Integriteit, eigen waarden van de doelgroep	--	0	-	+
T5	Invloed van informele controle	--	++	--	++
T6	De gepercipieerde informele meldingskans bij geconstateerde overtredingen	--	++	--	++
T7	Door de doelgroep gepercipieerde kans op controle voor overtredingen	--	++	--	0
T8	De gepercipieerde kans op detectie	-	+	0	++
T9	Gevoel van selectiviteit m.b.t. gerichte controle bij overtreders	++	++	+	++
T10	Sanctiekans	--	++	--	++
T11a	Formele sanctie-ernst	++	++	++	0
T11b	Immateriële kosten van sancties	+	++	-	++

De scores van de Tafel van elf-vragen toelichten

U kunt de toetsing ook uitgebreider uitvoeren en per scenario/per vraag nadenken over het precies te verwachten gedrag van de doelgroepen. U geeft hiervan dan een korte toelichtende beschrijving. Zo krijgen u en geïnteresseerde lezers een duidelijke indruk van het in de verschillende scenario's te verwachten gedrag van betrokkenen. De informatiebox hieronder geeft een voorbeeld van hoe zo'n toelichting er uit kan zien en illustreert tevens hoe uiteenlopend de scores op dezelfde Tafel van elf-vraag kunnen zijn onder verschillende contexten (scenario's).

Toelichting op T5: "Gepercipieerde kans op informele controle"

(alcohol scenarioproject voor de KvW en het Ministerie van Justitie)

T5 voor scenario "De Maatschappelijke Leugen"

In dit scenario is er een cultuur van tolerantie, gedogen en "moet kunnen". Het is zelfs zo erg dat er sprake is van apathie. Iedereen is met zichzelf bezig en het is maar beter je niet te bemoeien met een ander. Er kan zelfs angst voor fysiek geweld of intimidatie zijn bij ouders en burens, wat hen zal weerhouden om te gaan klagen over een kroegbaas.

T5 voor het scenario "Latin"

Door de sterke(re) sociale verbanden en grote(re) onderlinge betrokkenheid, ook tussen jongeren onderling, en de maatschappelijke keuze voor goed en verantwoord alcoholgebruik zullen jongeren, ouders, leraren, buurtbewoners e.d. alert zijn op onmatig en onverantwoord alcoholgebruik. Kern van het scenario is vervolgens dat snel actie wordt ondernomen via o.a. lokale initiatieven. Al met al kenmerkt het Latin scenario zich door een zeer sterke informele controle, zowel in de perceptie van de mensen als in de realiteit.

5.3 Conclusies trekken

Op basis van de resultaten van de scenario/Tafel van elf toetsing trekt u conclusies over:

- Het verwachte effect van het handhavingsbeleid;
- De handhaafbaarheid en naleving van de wetgeving;
- De realisatie van achterliggende beleidsdoelstellingen onder verschillende maatschappelijke omstandigheden.

Aan de hand van de scenario/Tafel van elf toetsingstabel kunt u conclusies trekken over de kwaliteit en zin van (concept)wetgeving, over in hoeverre de wet handhaafbaar is en over welke vorm het handhavingbeleid dient aan te nemen, of juist niet. Kwaliteit en zin van wetgeving worden hierbij uitgedrukt in de verwachte naleving en handhaafbaarheid van wetgeving en de mate waarin realisatie van achterliggende beleidsdoelstellingen wordt ondersteund en/of waargemaakt. Een goede wet is daarbij toekomstvast in de zin dat ze

onder verschillende mogelijke toekomstige omstandigheden effectief (handhaafbaar) en zinvol is. De via de scenario/Tafel van elf toetsing verkregen informatie is daarmee zowel voor wetgevingjuristen en beleidsmakers als handhavers relevant.

Wanneer de scenario's duidelijke verschillen in Tafel van elf-scores laten zien, betekent dit dat de handhaafbaarheid en naleving van de wetgeving afhangt van de omstandigheden en die kunnen variëren. Houdt hiermee rekening bij het ontwikkelen en uitvoeren van handhavingsbeleid. Wanneer het niet mogelijk is om via aangepast handhavingsbeleid (zie het hoofdstuk "Toekomstvast dynamisch beleid ontwikkelen") de wet toch te handhaven, dan zult u zich, voor zover dat mogelijk is, op de wet zelf moeten beraden.

Het trekken van conclusies op basis van de scenario/Tafel van elf-toetsing kent een aantal aandachtspunten:

- De scenario's schetsen uitersten qua mogelijke toekomstbeelden. In de praktijk kan het zijn dat de toekomst kenmerken van alle vier de geschetste archetypische scenario's vertoont en in die zin "grijzer" en minder onderscheidend is.
- Regionaal zijn verschillen mogelijk in scenario's die domineren. Daarmee kunnen ook plaatselijke verschillen in handhaafbaarheid en naleving van wetgeving naar voren komen. In Noord-Nederland kan de door scenario I geschetste situatie bijvoorbeeld dominant zijn, terwijl steden heel duidelijk kenmerken van scenario III en IV laten zien.
- De uitkomsten van de Tafel van elf hoeven niet altijd eenduidig te zijn. In plaats van een duidelijk ja of nee zal een antwoord conditioneel kunnen zijn, bijvoorbeeld: "onder de condities van hoogconjunctuur is de wet beter handhaafbaar dan in een scenario van laagconjunctuur".
- U doet er goed aan bij de beoordeling van de scenario/Tafel van elf toetsingresultaten onderscheid te maken naar wetgeving in enge zin en het onderliggende beleid dat aan de wetgeving ten grondslag ligt in brede zin. Wetgeving kan schijnbaar slagen terwijl achterliggende beleidsdoelstellingen toch niet worden gerealiseerd, of andersom.

Het beleid gericht op terugdringing van het alcoholgebruik onder jongeren en de te handhaven leeftijdsregel in de nieuwe Drank- en Horecawet illustreert laatstgenoemde punt. In sommige van de voor ex ante toetsing van de Drank- en Horecawet gemaakte scenario's is de leeftijdregel volgens de scenario/Tafel van elf toetsing niet, of slechts moeilijk handhaafbaar, terwijl het antialcoholbeleid wel degelijk slaagt in de zin dat jongeren veel minder alcohol drinken. In andere scenario's bleek dat de leeftijdregel wel goed handhaafbaar is, maar er grote kans is op het mislukken van het antialcoholbeleid van de overheid. Het voor het alcoholscenarioproject ontwikkelde scenario Drooglegging laat dit heel duidelijk zien.

Discussie scenario/Tafel van elf resultaten scenario "Drooglegging"

In het Drooglegging scenario lijkt handhaving op het niveau van de verstrekker zeer goed mogelijk. Immers de spontane naleving, de mogelijkheid van controle, de nalevingsgevoeligheid van de doelgroep en de ervaren sancties geven de indruk dat handhaving succesvol zou kunnen zijn. Echter, dit leidt niet noodzakelijkerwijs tot minder alcoholgebruik onder jongeren. De officiële alcoholdistributiekanaal als kroeg of slijterij kunnen wel effectief geblokkeerd worden, maar dit leidt eerder tot meer ondergrondse activiteiten en stiekem alcoholgebruik door jongeren en kan zelfs leiden tot een verhoogde status van alcohol. Ook de onderlinge sfeer en het respect tussen jong en oud lijkt er door gefrustreerd te worden. De Tafel van elf lijkt derhalve een positieve uitkomst te geven op het niveau van handhaving van artikel 20 van de DHW. Echter de doelstelling van het achterliggende beleid; vermindering van de alcoholconsumptie door jongeren, hoeft hiermee niet gehaald te worden. Integendeel, strengere handhaving leidt in dit scenario tot allerlei negatieve bijeffecten en contraactiviteiten van jongeren.

Tot slot

U kunt de resultaten van de ex ante wettoetsing gebruiken om in combinatie met de eerder bepaalde implicaties van de scenario's nieuwe handhavingsopties te genereren (en te evalueren), om hiaten in het handhavingsbeleid in te vullen en om dynamisch handhavingsbeleid te ontwikkelen dat onder verschillende toekomstige omstandigheden effectief is.

Doel:

De beschikking krijgen over een ruime hoeveelheid handelingsalternatieven die inzetbaar en effectief zijn onder een breed scala aan mogelijke omstandigheden en waarmee geanticipeerd kan worden op deze omstandigheden. De te genereren handelingsalternatieven geven daarbij concreet handen en voeten aan beleid, uitvoering en/of handhaving.

Opbredingen:

- Een geclusterde lijst van op de scenario's geïnspireerde beleidsopties voor gebruik in een brede range aan relevante omstandigheden.

Werkvormen:

Individueel of in groepsverband brainstormen en clusteren. Dit kan via de computer, in een workshop of als bureauoefening.

Stappen:

- Een heldere richtinggevende probleemstelling voor het brainstormen formuleren.
- Inleven in de scenario's.
- Brainstormen over effectieve opties (instrumenten) voor beleid of handhaving onder de door de scenario's geschetste omstandigheden.
- Clusteren en benoemen van gebrainstormde opties.

Hoofdstuk 6

Beleidsopties genereren

Inleiding

Waar de scenario's gaan over de buitenwereld, gaan "opties" over mogelijke activiteiten die juist binnen het beleidsterrein en mandaat vallen van diegene die de scenario's gebruikt. Er kunnen vele redenen zijn waarom u beleids- of handhavingsopties wilt genereren. U wilt bijvoorbeeld concreet invulling geven aan nieuw of gewijzigd beleid. Of op een effectievere manier beleidsdoelstellingen (proberen te) realiseren, of bepaalde zwakke punten in handhavingbeleid ondervangen. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe u op basis van ontwikkelde scenario's handelingsalternatieven, oftewel beleidsopties kunt genereren. Met de scenariomethode gegenereerde beleidsopties houden expliciet rekening met de onzekere toekomst en belangrijke ontwikkelingen in de externe omgeving.

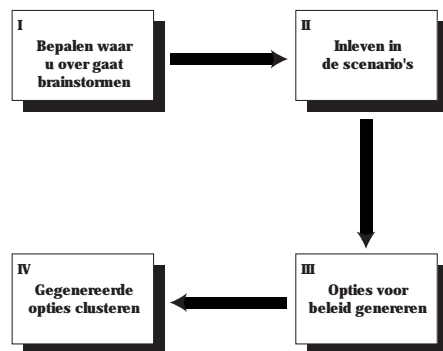
Beleidsopties genereren met scenario's kent de volgende voordelen boven een normale werkwijze voor het genereren van beleidsopties:

- De scenario's zijn een belangrijke bron van inspiratie en invalshoeken bij het genereren van opties.
- Beleidsopties gegenereerd met de scenariomethode zijn effectief onder een breed scala aan relevante (toekomstige) omstandigheden.
- De scenario's bieden een duidelijke richtinggevende context om beleidsopties (voor) te genereren.

Het genereren van op de toekomstige omstandigheden afgestemde opties voor (handhavings)beleid gebeurt in vier stappen, te weten:

1. Bepalen waarover u gaat brainstormen.
2. Inleven in de scenario's.
3. Opties voor beleid genereren of voor handhaving.
4. Gegenereerde opties clusteren.

Beleidsopties genereren



6.1 Bepalen waarover u gaat brainstormen

Aan de hand van het overkoepelende scenarioprojectdoel formuleert u een eenduidige richtinggevende probleemstelling voor de brainstorm.

Een duidelijke en bondig geformuleerde probleemstelling is net als helderheid over het doel van het scenarioproject essentieel voor een goed brainstormresultaat. Deelnemers aan brainstormsessies moeten weten waarover ze gaan brainstormen. Aan de hand van het doel van het scenarioproject, waarbij het beleidsterrein waarbinnen de opties moeten vallen duidelijk is afgebakend, formuleert u een duidelijke richtinggevende probleemstelling. U dient erop te letten dat u met de probleemstelling niet te beperkend bent. Een te beperkende probleemstelling blokkeert de creativiteit en legt antwoorden bijna al vast. Dus niet: “Hoe kunnen we ecologisch landbouwbeleid stimuleren met een hoog rendement bij economische tegenspoed?”, maar wel: “Hoe kunnen we duurzame landbouw stimuleren?”. Een goede probleemstelling voor een brainstorm begint altijd met “Hoe kan”, of “Hoe kunnen we”. Verder verwijst u in de probleemstelling naar het scenario dat u als brainstormcontext gebruikt. Bijvoorbeeld: “Hoe kan de verkeersveiligheid in dit scenario vergroot worden?”, of: “Hoe kunnen we onder de door scenario A geschetste omstandigheden de innovatiekracht van het MKB vergroten?”.

6.2 “Inleven” in de scenario’s

Voor elke brainstorm leeft u zich in in het scenario waarover u gaat brainstormen.

Inleven is een belangrijk onderdeel van brainstormen op basis van scenario’s. Zo garandeert u dat de gebrainstormde ideeën voor beleidsopties werkelijk bij de door de scenario’s geschetste omstandigheden passen. Ook geeft het inleven extra inspiratie en invalshoeken om ideeën te genereren. Individueel kunt u zich inleven in de scenario’s door de scenarioverhalen goed te lezen en/of naar een hiervoor speciaal gemaakte scenariopresentatie te kijken.

Wanneer u met een groep in een workshop gaat brainstormen, kunt u de scenario’s vooraf presenteren en kort toelichten zodat de deelnemers een duidelijk beeld krijgen van waar het met de “wereld” naar toe kan gaan. Belangrijk is dat u de presentatie op de doelgroep afstemt en hen echt probeert te raken. Sterk visueel getinte presentaties hebben de voorkeur. Een rollenspel met acteurs om de situatie en sfeer in het scenario uit te beelden kan heel krachtig zijn. Ook kunt u de scenario’s als voorbereiding op de workshop ter lezing aan de deelnemers toesturen.

U kunt zich maar in één scenario per keer inleven. Dus na de presentatie of het inlezen gaat u direct door met brainstormen over opties in het gepresenteerde scenario. Het proces van inleven - brainstormen herhaalt u tot u alle scenario’s heeft gehad.

Tip: Las na het doorlopen van de cyclus inleven – brainstormen voldoende pauze in. Het proces is tamelijk vermoeiend. Houd minimaal een dagdeel aan wanneer u deze cyclus vier keer wilt doorlopen.

6.3 Opties voor beleid genereren

Aan de hand van de probleemstelling brainstormt u voor elk scenario over ideeën voor beleid.

Na elke scenariopresentatie genereert u met de groep ideeën over opties voor beleid in dat specifieke scenario.

U kunt met dezelfde groep voor alle vier de scenario's over opties voor beleid of handhaving brainstormen. U kunt de groep ook in twee of vier subgroepjes indelen en elk groepje over één of twee scenario's laten brainstormen. Plenair laat u dan de groepjes hun resultaten presenteren. Hoeveel tijd, rondes en verschillende brainstorm- of alternatieve creatieve technieken u voor het genereren van ideeën gaat gebruiken, moet u van tevoren beslissen. In de brainstormchecklist in de bijlage kunt u in detail lezen wat van belang is bij brainstormsessies, hoe u precies moet brainstormen en wie u het beste voor brainstormsessies kunt uitnodigen.

U hoeft natuurlijk niet perse brainstormworkshops te organiseren, u kunt ook zelf individueel of met een collega vanachter het bureau over ideeën voor opties brainstormen. Brainstormen met de computer (al dan niet met speciale software) behoort ook tot de mogelijkheden. De brainstormchecklist geeft hier meer informatie over.

De scenario/Tafel van elf toetsing als brainstormleidraad gebruiken

Om nog gericht te brainstormen kunt u de dimensies van de Tafel van elf als brainstormleidraad gebruiken. Per scenario kunt u elke Tafel van elf-vraag gebruiken om te brainstormen over specifieke handhavingsopties. En wanneer u wetgeving met de combinatie scenario's/Tafel van elf ex ante heeft getoetst, kunt u achterhaalde zwakke punten in wetgeving of handhavingbeleid opvangen door met dat Tafel van elf-checklistitem in het achterhoofd over specifieke opties voor handavingsinterventies en/of flankerend beleid op dat terrein te brainstormen.

Extra brainstormstimuli: actoranalyse, implicatieanalyse, invloedsclusters, STEEP

Naast de Tafel van elf-toetsingchecklist en de resultaten van de scenario/Tafel van elf toetsing kunt u ook nog de actoranalyse uit de verkenningsfase als brainstorm inspiratiebron gebruiken. Dit geldt ook voor de in de verkenning gevonden invloedsclusters, de resultaten van de implicatie-analyse en de STEEP checklist (zie hoofdstuk 2).

Met de verschillende specifieke actorgroepen in het achterhoofd, en hun belangen, wensen en waarschijnlijke gedragingen in de scenario's kunt u opties voor beleid (of handhaving), afgestemd op de specifieke actorgroep genereren. De resultaten van de implicatieanalyse stellen u in staat te zien waar kansen voor beleid of juist bedreigingen liggen. U kunt hiervoor dan heel gericht beleidsopties genereren. Ook kunt u de invloedsclusters gebruiken om gericht over ideeën voor beleid te brainstormen. Dit geldt ook voor de STEEP checklist, die u in staat stelt specifiek vanuit invalshoeken als de economie, het milieu e.d. over beleidsopties te brainstormen.

6.4 Gegeneerde opties clusteren

Voor verdere verwerking voegt u aan het einde van de brainstormsessie alle voor de specifieke scenario's gegeneerde opties weer bij elkaar. Vervolgens clustert u de gegeneerde opties, geeft de gevonden beleidsclusters een treffende naam en brengt ze wanneer er (te) veel clusters zijn in overkoepelende hoofdcategorieën onder.

De lange lijsten van opties die tijdens het brainstormen worden gegeneerd zijn slechts ruw materiaal. Dit ruwe materiaal moet worden verwerkt tot goed ingangsmateriaal voor echt beleid. Dit doet u door de opties te clusteren. Door alle ideeën goed te bekijken zal het u opvallen dat veel ideeën eigenlijk hetzelfde zijn of een rode draad kennen. Dit clusteren kunt u alleen doen - als bureauoefening - of in een groep. Voor beide gevallen helpt het de losse ideeën op post-its te schrijven en ze intuïtief te groeperen. Na het groeperen vat u de clusters samen door de clusters namen te geven. Als er veel clusters zijn (>12) is het verstandig om te kijken of er clusters samengevoegd kunnen worden, of om een overkoepelend thema te formuleren waarin verschillende clusters onder te brengen zijn. Als clusters te groot worden (>12 items), probeer ze dan op te splitsen in kleinere clusters. Hieronder volgt een voorbeeld van clusters van gegeneerde opties in het landbouwscenarioproject van de Provincie Noord-Brabant.

Twee optieclusters uit het landbouw-scenarioproject voor Provincie Noord-Brabant

Agrologistiek & distributie

- Nieuwe transportvormen: ondergrondse buizen, vaarwegen, speciale treinen (versshuttles), etc...
- Agrologistiek beter organiseren, gebruik makend van informatietechnologie.
- Verkopen van agrologistieke dienstverlening (worldwide) zonder zelf nog te vervoeren.
- Compacte ketens organiseren waarbij de toelevering, productie en verwerking van landbouwproducten zoveel mogelijk in elkaars nabijheid zijn gesitueerd.

Agrokennis

- Mentaliteitsverandering binnen agrosector op gang brengen: niet meer op productie focussen, maar op kwaliteit en hoogwaardige bedrijfsvoering.
- Hoogwaardige agrokennisbedrijven onder het voetlicht brengen en als voorbeeld stellen.
- Kennisexport naar andere regio's en tussen sectoren stimuleren.
- Agrokennis op commerciële waarde onderzoeken en verkoop-/exportrijp maken.
- Regionale kenniscentra oprichten rondom clusters van hoogwaardige agrobedrijven.

Clusteren op basis van de Tafel van elf

Naast deze inductieve methode voor het clusteren van de opties, is het mogelijk vooraf gedefinieerde categorieën te gebruiken. Wanneer u opties genereert voor het ontwikkelen van handhavingsbeleid kunt u besluiten om de vragen uit de Tafel van elf als clusterdimensies te gebruiken. De box hieronder geeft als voorbeeld een gedeelte weer van de beleidsopties gegenereerd in het voor het ministerie van Justitie en de Keuringsdienst van Waren uitgevoerde alcohol-scenarioproject en ingedeeld naar Tafel van elf-dimensies.

Tafel van elf Dimensie	Relevante opties
T1: Kennis van de regels	<ul style="list-style-type: none"> - Voorlichten (algemeen) - Voorlichting op scholen - Leeftijdsregels meer zichtbaar maken - Shamen - Verstrekkers helpen en adviseren
T2: Kosten/Baten	<ul style="list-style-type: none"> - Invoeren diplomasysteem - Bevorderen leeftijdscontrole - Bevorderen toegangscontrole - Goed gedrag belonen - Bevorderen dat verstrekkers de klanten kennen - Samenwerken (in platforms) - Tagging - Alcoholpas
T3: Mate van acceptatie	<ul style="list-style-type: none"> - Zorgen voor goede statistiek - Moraliseren, sociale druk en controle vergroten - Producenten betrekken - Samenwerken, in platforms - Alcoholvrij populariseren - Alternatief alcoholgebruik bevorderen
T4: Waarden doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> - Zorgen voor invoer van kwaliteitssystemen
T5 :.....	-

Tot slot

U kunt het scenarioproces hier afsluiten en de gegenereerde beleidsopties als potentiële ideeën voor beleid of handhaving gebruiken. Interessanter en robuuster naar de toekomst toe is om in een vervolgproces de gegenereerde opties op basis van de scenario's op toekomstvastheid, effectiviteit en haalbaarheid te evalueren. De resultaten van de evaluatie kunt u vervolgens weer gebruiken om dynamisch, toekomstvast beleid te ontwikkelen. In de twee volgende hoofdstukken worden deze twee gebruikstoepassingen van de scenariomethode besproken. In principe is het zelfs mogelijk om al deze activiteiten (opties genereren, opties evalueren en toekomstvast beleid ontwikkelen) in een workshop van één dag uit te voeren.

Doel:

Inzicht krijgen in welke beleidsopties (beleids- of handhavinginstrumenten) wel of niet succesvol, toekomstvast en haalbaar zijn onder verschillende maatschappelijke omstandigheden.

Opbrengsten:

- Een lijst van tegen de scenario's op (toekomstig) succes en haalbaarheid geëvalueerde beleidsopties.
- Een overzicht van de mate van toekomstvastheid van de verschillende geëvalueerde beleidsopties onder verschillende maatschappelijke omstandigheden.

Werkvormen:

Ofwel een individueel of in gezamenlijk verband uitgevoerde bureaustudie, ofwel een evaluatieworkshop met collega's, burgers, betrokkenen en/of deskundigen.

Stappen:

- Beleidsopties per scenario scoren naar de mate van hun verwachte succes.
- De toekomstvastheid (robuustheid) van beleidsopties tegen verschillende mogelijke maatschappelijke omstandigheden bepalen.
- De haalbaarheid van geselecteerde beleidsopties bepalen

Hoofdstuk 7

Beleidsopties ex ante evalueren

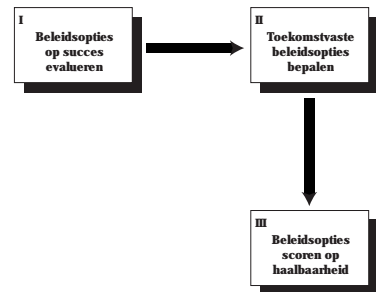
Inleiding

Voor realisatie van beleidsdoelstellingen, implementatie van beleid of het handhaven van wetgeving zullen altijd specifieke beleidsinstrumenten moeten worden ingezet. Van groot belang voor werkelijk effectief beleid is daarbij te weten welke beleids- of handhavinginstrumenten, in scenario jargon opties genoemd ook op de langere termijn en onder veranderende omstandigheden effect zullen sorteren. Door scenario's als evaluatiecontext te gebruiken is het mogelijk te onderzoeken welke beleidsinstrumenten zowel haalbaar als toekomstvast zijn. Oftewel robuust en effectief onder verschillende maatschappelijke omstandigheden.

Het evalueren van opties doet u in drie stappen:

1. Beleidsopties op succes evalueren in de verschillende scenario's.
2. Toekomstvastе beleidsopties bepalen.
3. Beleidsopties scoren op haalbaarheid.

Beleidsopties ex ante evalueren



7.1 Beleidsopties op succes evalueren

U geeft in een samenvattingstabel per scenario met plussen en minnen aan in welke mate u verwacht dat de beleidsopties wel of niet succesvol in de scenario's zullen zijn.

Bij meer dan 40 beleids- of handhavingopties doet u er goed aan de opties eerst te clusteren en elke cluster van een treffende naam te voorzien. Vervolgens deelt u plussen en minnen per cluster uit. Twee plussen (++) betekent dat de optie zeer succesvol in het betreffende scenario zal zijn, twee minnen (--) dat u verwacht dat de optie juist zeer contraproductief zal zijn. Een nul (0) betekent een neutrale score, één plus (+) of één min (-) geeft een tussenscore aan.

Het scoren van de beleidsopties kan met een groep in een workshop, waarbij gezamenlijk gediscussieerd en besloten wordt over de score per optie, of individueel als bureaustudie. Het met een collega of in groepsverband scoren van beleidsopties heeft de voorkeur omdat de waarde van beleidsopties dan vaak van meer kanten wordt belicht. Voorwaarde

is wel dat er een goede discussie mogelijk is tussen degenen die aan de evaluatie meedoen. Anders is de kans groot dat de uitslag wordt bepaald door degene met de sterkste mening of luidste stem. Ook de kans op een weinig duidelijk compromis of sociaal wenselijke evaluatie is dan groter. Wie u voor een workshop uitnodigt, is dus ook van belang. Het belangrijkste criterium hierbij is of de mensen samen tot een weloverwogen oordeel over de opties kunnen komen. U kunt zowel direct betrokkenen als deskundigen of burgers uitnodigen. De optietabel hierna toont toetsingscores van (geclusterde) beleidsopties uit een door het OM uitgevoerd scenarioproject.

Beleidsoptie	Scenario			
	I	II	III	IV
Luisteren en begrip voor elkaar hebben	++	+	+	+
Capaciteit (bemensing) van het OM en de politie vergroten	++	--	+	+
Grenzen stellen	+	++	-	++
Nieuwe netwerken ontwikkelen	+	++	++	++
Capaciteit uitbreiden door beter (samen)werken	0	++	-	0
Harde en zachte aanpak scheiden en helder maken	-	++	++	--
Wetgeving aanpassen (lobbyen voor...)	++	++	-	+
Vergroten maatschappelijke betrokkenheid	++	0	+	+
Actief communiceren	0	--	--	++
Organisatiestructuur aanpassen	+	++	0	-
Gericht werven en selecteren	--	++	+	++

Legenda: ++ zeer positief, + positief, 0 neutraal, - contraproductief, -- zeer contraproductief

7.2 Toekomstvast beleidsopties bepalen

Stel vast in hoeverre beleidsopties toekomstvast zijn door te bepalen of ze in alle scenario's succesvol zijn.

Wanneer alle beleidsopties naar mate van succes zijn gescoord kijkt u welke opties toekomstvast zijn en voor alle scenario's plussen scores. In jargon worden deze toekomstvast opties robuust genoemd. Dergelijke beleids/handhavingsopties zijn altijd goed om te implementeren, wat de omstandigheden ook zijn. Semi-robuuste opties zijn beleidsopties die in de meeste scenario's goed scoren, maar in een enkel geval niet. U kunt zo'n optie toch onderdeel van het beleid maken, maar u moet er dan wel rekening mee houden dat de activiteit irrelevant wordt. Voor die gevallen is het mogelijk een "stop" in te bouwen, bijvoorbeeld: "We starten deze activiteit voor het komende jaar in die regio/plaats/plek op, maar pas na een positieve evaluatie aan het eind van het jaar gaan

we er mee verder.”, etc... Specifieke beleidsopties scoren alleen in één scenario goed en kunnen achter de hand worden gehouden. In plaats van deze opties te schrappen, kan in het handhavingsbeleid worden opgenomen dat “in het specifieke geval dat scenario X zich voordoet deze activiteit zal worden opgestart.”, etc... Wanneer de omstandigheden zich richting een ander scenario ontwikkelen, moeten geïmplementeerde specifieke opties weer worden afgebouwd. Bij de implementatie van dit soort opties (activiteiten) moet hiermee rekening worden gehouden. In het schema hieronder zijn de scores van de verschillende typen opties weergegeven.

Type beleidsoptie	Scenario			
	I	II	III	IV
Robuuste beleidsoptie (goed in elk scenario)	++	+	+	+
Semi-robuuste beleidsoptie (goed in drie scenario's)	++	--	+	+
Specifieke beleidsoptie (goed in één scenario)	0	--	-	++
Slechte beleidsoptie	--	0	-	--

Legenda: ++ zeer positief, + positief, 0 neutraal, - contraproductief, -- zeer contraproductief

7.3 Beleidsopties scoren op haalbaarheid

Geef met plussen en minnen in de samenvattingtabel aan of beleidsopties wel of niet haalbaar (uitvoerbaar) zijn.

Na het scoren van de opties op effectiviteit kunt u de opties ook nog scoren op haalbaarheid en uitvoerbaarheid. In de praktijk wilt u natuurlijk bij de robuuste, semi-robuuste en specifieke opties vooral starten met opties die enerzijds het meest succesvol, maar daarnaast ook zeer haalbaar zijn qua implementatie. Hiervoor kunt u een aparte kolom toevoegen aan de beleidsoptie-evaluatietabel. Opnieuw kunt u plussen en minnen gebruiken om haalbaarheidsscores per beleidsoptie aan te geven. Zie onderstaande optietabel als voorbeeld.

Robuuste beleidsopties	Scenario				
	I	II	III	IV	Hlbrhd*
Luisteren en begrip voor elkaar hebben	++	+	+	+	++
Nieuwe netwerken ontwikkelen	+	++	++	++	-
Vergroten maatschappelijke betrokkenheid	++	0	+	+	0
Semi-robuste beleidsopties					
Capaciteit van het OM en de politie vergroten	++	--	+	+	+
Grenzen stellen	+	++	-	++	++
Wetgeving aanpassen (lobbyen voor...)	++	++	-	+	0
Gericht werven en selecteren	--	++	+	++	+
Specifieke beleidsopties					
Actief communiceren	0	--	--	++	++
Capaciteit uitbreiden door beter (samen)werken	0	++	-	0	+

**Haalbaarheidslegenda: ++ zeer haalbaar, + haalbaar, 0 neutraal, - moeilijk haalbaar, -- totaal niet haalbaar*

Tot slot

Ex ante evaluatie van beleidsopties voor ofwel handhaving, ofwel algemeen beleid kan zowel de laatste fase zijn in het gebruik van de scenario's, als een opstap naar het formuleren van een samenhangend toekomstvast dynamisch beleid. Wanneer u via evaluatie van beleidsopties tegen de scenario's tot een (zeer) beperkte selectie of zelfs keuze van robuuste opties wilde komen, dan kunt u nu het scenarioproces afsluiten en overgaan tot de implementatie van de geselecteerde beleidsopties. Wanneer u zich niet tot een selectie en/of keuze voor beleidsopties wilt beperken, maar toekomstvast dynamisch beleid wilt ontwikkelen waarin ook specifieke en semi-robuste opties een plaats hebben, dan vervolgt u het scenarioproces met het hoofdstuk: "Toekomstvast dynamisch beleid ontwikkelen".

Doel:

Het formuleren van uit te voeren toekomstvast dynamisch beleid en het verkrijgen van acceptatie en officiële toestemming voor daadwerkelijke uitvoering van dit beleid inclusief bijbehorende monitoring en continue beleidsevaluatie.

Opbrengsten:

- Een lijst met opties om daadwerkelijk te gaan uitvoeren.
- Een uitgewerkt beleidsplan voor formele besluitvorming en concrete uitvoering van het geformuleerde toekomstvaste dynamische beleid.
- Een monitoring en evaluatiestrategie.

Werkvormen:

Bureau-exercitie en/of workshops, onderzoek, bijhouden van statistieken, discussiebijeenkomsten.

Stappen:

- Opties selecteren aan de hand van de lijst van gegenereerde en ex ante geëvalueerde beleidsopties en eventuele andere selectiecriteria.
- Opties uitwerken in een beleidsplan, bedoeld voor concrete uitvoering en formele acceptatie van het ontwikkelde toekomstvaste dynamische beleid.
- Starten formele besluitvorming voor acceptatie en uitvoering van het geformuleerde dynamisch toekomstvaste beleid.
- Monitoren en evalueren van de ontwikkelingen in de externe omgeving en verschuivingen in dominante scenario's.



Hoofdstuk 8

Toekomstvast dynamisch beleid ontwikkelen

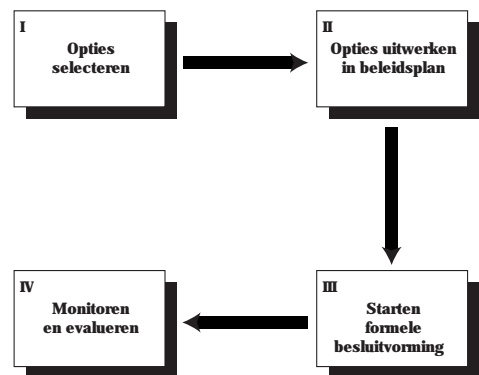
Inleiding

Scenario's ontwikkelen en beleidsopties genereren zijn geen doel op zich. Uiteindelijk wilt u met uw (handhavings)beleid maatschappelijk resultaat bereiken. Resultaten op zowel de korte als lange(re) termijn. Daarvoor is beleid nodig dat kan meebewegen met veranderende (maatschappelijke) omstandigheden en tegelijk robuust is tegen een scala aan externe ontwikkelingen. Zulk beleid noemen we toekomstvast dynamisch beleid. Dynamisch beleid contrasteert met statisch blauwdrukdenken waarbij alle zaken van tevoren worden uitgedacht en vastgelegd en het beleid planmatig en rigide volgens vaste kaders verloopt. Dynamisch beleid kenmerkt zich doordat er expliciet ruimte voor handelingsalternatieven is tijdens de uitvoering. Door tijdens de beleidsuitvoering de externe ontwikkelingen actief te volgen (monitoren) kan bijgehouden worden welke handelingsalternatieven (opties) op een bepaald moment ingezet of afgebouwd moeten worden om pro-actief op veranderende omstandigheden in te spelen.

De eerder doorlopen stappen van genereren en evalueren van op scenario's gebaseerde beleidsopties vormen het startpunt voor het formuleren van toekomstvast dynamisch beleid. Concreet bestaat het ontwikkelen van toekomstvast dynamisch beleid uit de volgende vier stappen:

1. Opties selecteren aan de hand van de ex ante beleidsoptie-evaluatie.
2. Opties uitwerken in een beleidsplan.
3. Starten formele besluitvorming.
4. Monitoren en evalueren van de externe ontwikkelingen en scenarioverschuivingen.

Toekomstvast dynamisch beleid ontwikkelen



8.1 Opties selecteren

Uit de lijst met gegenereerde en geëvalueerde (clusters van) beleidsopties selecteert u de opties die u daadwerkelijk wilt gaan uitvoeren.

U kunt als handhaver of beleidsontwikkelaar op basis van de in de vorige hoofdstukken gegenereerde en geëvalueerde beleidsopties een dynamisch en toekomstvast beleid formuleren. In dit dynamische beleid zijn in elk geval de beleidsopties aanwezig waar nu al mee begonnen kan worden omdat ze robuust of semi-robuust zijn. Om te bepalen welke beleidsopties robuust of semi-robuust zijn, kunt u gebruikmaken van de ex ante evaluatie van opties uit het vorige hoofdstuk.

Robuuste, semi-robuuste en specifieke opties selecteren

Robuuste opties vormen de kern van toekomstvast beleid. Immers, wat er ook gebeurt, deze robuuste activiteiten hebben een positieve uitwerking op beleid of handhaving. Beleidsopties die in drie scenario's goed scoren (semi-robuuste beleidsopties) en die eenvoudig uitvoerbaar zijn en goede resultaten geven, kunnen ook in het beleid worden opgenomen. Er dient dan wel aangetekend te worden dat deze acties risicovol zijn. Immers, als de context zich wijzigt kunnen deze acties contraproductief worden. Dat u deze opties te zijner tijd goed kunt "stoppen" en uitfaseren is dan ook een belangrijke voorwaarde voor hun gebruik. In het beleidsplan (zie paragraaf 8.2) dient u aan te geven bij welke condities deze opties afgebouwd moeten worden. Beleidsopties die enkel maar in specifieke scenario's goed scoren (specifieke beleidsopties) kunnen in het handhavingsbeleid worden opgenomen als startopties. Vooraf dienen in het beleid de condities omschreven te worden waaronder deze opties worden opgestart.

Andere selectiecriteria

Wanneer u in een eerdere stap veel beleidsopties heeft gegenereerd, dan is de kans groot dat er meerdere opties beschikbaar zijn om uw beleidsdoelen of handhavingstaken te realiseren. Voor uw beleidsterrein en gegeven uw doelstellingen kunt u dan aanvullende criteria formuleren bij de selectie van opties. Het bij de optieevaluatie gebruikte criterium haalbaarheid is hierbij in elk geval relevant. Voor uw specifieke situatie kunnen echter nog andere criteria meespelen. Kosten is vaak zo'n ander belangrijk criterium. De evaluatievraag hierbij is: "Welke opties leveren het meeste maatschappelijk resultaat op tegen de minste (maatschappelijke) kosten?".

Een ander criterium is draagvlak bij specifieke doelgroepen. U kunt per doelgroep nagaan welke opties de voorkeur hebben en die meenemen in uw selectie. Vaak ook worden "aansluiting bij de huidige competenties" en effectiviteit genoemd als selectiecriteria. Het is voor organisaties tenslotte handiger om beleidsopties te kiezen die goed passen bij waar de organisatie goed in is en die ook nog eens snel resultaat opleveren.

Het selectieproces

Selectie van opties kan zowel als bureauexercitie als via een of meer workshops. Een bureau-exercitie is het snelst en eenvoudigst. Is draagvlak voor het beleid belangrijk, dan is te adviseren de selectie uit te voeren in samenspraak met betrokkenen en

belanghebbenden. In een workshop presenteert u de scenario's en de op robuustheid gescoorde opties. U kunt dan checken of de deelnemers het eens zijn met de scores en verder discussiëren over de wenselijkheid van de opties. U kunt daarvoor de aanvullende selectiecriteria gebruiken die u zelf heeft bepaald en de workshopdeelnemers daarop laten scoren, of in plaats daarvan eerst met de groep brainstormen over te hanteren criteria en vervolgens gezamenlijk de opties evalueren en selecteren.

Legitimatie

Met de gehanteerde selectiecriteria en scoringstabellen kunt u transparant maken hoe u tot de afweging van selectie van bepaalde opties bent gekomen. Wanneer later door externe of interne partijen gevraagd wordt hoe het beleid tot stand is gekomen, kunt u zich hiermee legitimeren.

8.2 Opties uitwerken in een beleidsplan

In deze stap schrijft u de geselecteerde opties uit in een formeel beleidsplan.

Wanneer u weet welke acties u wilt gaan uitvoeren, start u met het maken van een concreet beleidsplan. De volgende punten kunnen daarbij aan de orde komen:

- wie gaat met welke acties aan de slag;
- in welke precieze volgorde zullen acties geïmplementeerd worden;
- welke middelen zijn daarvoor nodig en wie zorgt ervoor;
- welke weerstanden zijn te verwachten en hoe kunnen die overwonnen worden;
- wie moeten er allemaal ingelicht en voorgelicht worden.

Het beleidsplan gaat vooraf aan de daadwerkelijke uitvoering van toekomstvast dynamisch beleid en vormt de afsluiting van het proces van beleidsontwikkeling. Het netjes uitwerken van het beleidsplan is grotendeels bureauwerk. Belangrijke beslissingen moeten met feiten worden onderbouwd. Hoe groter en belangrijker de beleidsvoorstellen, des te hoger de eisen aan de onderbouwing. Hoe beter de eerdere scenariostappen zijn uitgevoerd, des te makkelijker het is om het beleidsplan goed uit te werken en te onderbouwen.

Planning van specifieke en semi-robuste opties

Een belangrijk aspect van het uitwerken van het beleidsplan is het plannen van de opties. Met behulp van de scenario's is het mogelijk duidelijk aan te geven wanneer er met bepaalde activiteiten begonnen moet worden. Wanneer er bijvoorbeeld in een scenario wordt uitgegaan van een grote behoefte aan celcapaciteit, dan zal een aantal jaren voordat die behoefte zich manifesteert al met de bouw ervan moeten worden begonnen.

Gegeven de onzekerheid van de toekomst kan het ook nodig zijn om rekening te houden met het tussentijds stoppen of starten van activiteiten (opties) als de omstandigheden zich mochten wijzigen. Voor specifieke en semi-robuuste opties neemt u daarom expliciet in uw beleidsplan op welke voorbereidende activiteiten u initieert en onder welke omstandigheden (scenario's) u bepaalde opties activeert. Ook neemt u op onder welke condities u bepaalde activiteiten stopt of afbouwt. Belangrijk is heel concreet te zijn in de externe ontwikkelen waarop u moet letten om te kunnen bepalen wanneer u een activiteit moet stoppen of starten. Een voorbeeld hiervan vindt u hieronder.

Dynamisch huisvestingsbeleid bij de Rechtbank Zutphen

In het kort formuleerde de Rechtbank Zutphen het volgende dynamisch toekomstvaste beleid voor haar huisvesting:

- De eerste robuuste optie op basis van de scenario's is het aanhuren van het Belastingdienstgebouw vanaf 2005 voor vijf jaar met een zo flexibel mogelijk huurcontract zodat bij capaciteitoverschot andere partijen in het gebouw opgenomen kunnen worden.
- Voorts wordt verwacht dat er de komende jaren geen snelle groei in rechtspraak zal optreden (niet mogelijk is) vanwege de uit economische ontwikkelingen voortkomende overheidsbezuinigingen.
- Zal er om welke reden dan ook wel een grote groei in de vraag naar rechtspraak en daarmee aan ruimte voor rechtspraak zijn, dan zal worden gekozen voor optimalisatie van het eigen kantoorruimtegebruik ("inbreiden"). Bij een gematigde groei kan optimalisatie een jaar worden uitgesteld.

8.3 Starten formele besluitvorming

U zorgt ervoor dat het beleidsplan wordt opgenomen in de formele procedure voor besluitvorming.

Uiteindelijk zal er pas uitvoering aan uw beleidsplan gegeven kunnen worden wanneer het formeel wordt goedgekeurd. Elk beleidsterrein kent zo zijn eigen formele procedures met specifieke momenten waarop zaken ingebracht kunnen (moeten) worden. Het zijn deze momenten die leidend zijn voor het ontwerpen en uitvoeren van het scenarioproces. Het beleidsplan moet immers klaar zijn voordat dit moment daar is.

Soms blijkt tijdens de verkenning dat om maatschappelijk resultaat te bereiken, meerdere beleidsterreinen moet worden betreden. Zo kwamen tijdens de Landbouwverkenning van de provincie Noord-Brabant opties naar voren die formeel onder de beleidsterreinen

vielen van Economische Zaken, Milieu, Ruimtelijke Ordening en Waterhuishouding. Door het integrale karakter van veel scenario's is dit een regelmatig voorkomend verschijnsel. Hier dient u bij het ontwerpen van het scenarioproces en de selectie van de deelnemers aan het proces al rekening mee te houden. Vaak betekent dit dat de formele inbreng van het beleidsplan vraagt om opsplitsing naar verschillende beleidsterreinen.

Tijdens het hele scenarioproces helpt het om telkens weer te verwijzen naar dit formele besluitvormingsproces. Personen die betrokken zijn bij het ontwikkelen van de scenario's of het genereren van beleidsopties dienen te weten dat er na het formuleren van het beleidsplan nog een officiële procedure volgt. Hierdoor kan het uiteindelijke resultaat van het scenarioproject afwijken van wat met belanghebbenden en betrokken is bereikt. Door hierover duidelijk te communiceren voorkomt u het ontstaan van valse verwachtingen.

Tip: Het is aan te raden om voor de formele besluitvorming essentiële partijen of personen bij het scenarioproces te betrekken. Zo deden er bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de Rijksgebouwendienst, de Raad voor de Rechtspraak en het Parket-Generaal mee aan de workshop voor het huisvestingsbeleid van de Rechtbank Zutphen en was Pieter van Geel, gedeputeerde voor Ruimtelijke Ordening voor de Provincie Noord-Brabant, betrokken bij alle workshops van het landbouw-scenarioproject voor de Provincie Noord-Brabant.

8.4 Monitoren en evalueren

Tijdens de uitvoering van het beleid houdt u de ontwikkelingen in de buitenwereld in de gaten en evalueert u op regelmatige basis welke start- of stopopties u moet (de)activeren.

Belangrijk element bij het uitvoeren van toekomstgericht dynamisch (handhavings)beleid is het monitoren van de maatschappelijke ontwikkelingen. Monitoring is van groot belang voor effectief dynamisch beleid. Door te kijken in welke richting de maatschappij zich ontwikkelt en welke scenarioverschuivingen plaatsvinden, kan worden geëvalueerd of ingezette opties nog wel passend zijn, of ze bijgestuurd of afgebouwd moeten worden, of dat achter de hand gehouden startopties dienen te worden geïmplementeerd.

Vormen van monitoring

Monitoring kan bestaan uit:

- Het regelmatig doen van onderzoek naar de externe ontwikkelingen.
- Het bijhouden van statistieken en het vergroten van de kennis van de externe omgeving door regelmatige interactie met doelgroepen, bijvoorbeeld via discussiebijeenkomsten.

- De scenario's.
- Regelmatige (herhaalde) kleine scenario-exercities waarbij bestaande scenario's bijvoorbeeld bijgeschaafd, verbeterd of gecontroleerd worden.

Door regelmatig bij te houden hoe de buitenwereld zich ontwikkelt, zal men als vanzelf veel alerter kunnen inspringen op de externe ontwikkelingen. Een andere simpele en weinig inspanning vragende manier van het monitoren van de externe ontwikkelingen is het bijhouden van een knipselkrant met kranten- en tijdschriftartikelen over voor het beleid relevante gebieden. Relevante scenarioverschuivingen kunnen dan snel(ler) worden opgemerkt.

Een goed monitoringinstrument zijn de scenario's zelf. Ervaring leert dat goede scenario's de mensen veel gevoeliger maken voor veranderingen. Kleine veranderingen worden minder snel genegeerd en leiden sneller tot een adequate reactie omdat van tevoren al duidelijk is tot welke scenario's ze kunnen leiden. Tevens worden ongunstige ontwikkelingen minder snel genegeerd of ontkend omdat ze "onacceptabel" of taboe zijn. In het dynamische beleid zijn namelijk ook opties geformuleerd om met dit soort situaties om te gaan en de scenario's hebben dit soort situaties en gebeurtenissen al als mogelijkheid beschreven. Door regelmatige kleine scenario (bijstel)exercities te houden, of te controleren of de scenario's nog wel kloppen houdt u de gevoeligheid van de mensen voor omgevingsveranderingen op peil.

Per regio, gebied, plaats of doelgroep monitoren

Ook kan per geografisch gebied of per doelgroep bekeken worden op welk scenario de onderhavige situatie het meest lijkt. Aan de hand daarvan kan tijdens de uitvoering van bijvoorbeeld handhavingbeleid continu per gebied of doelgroep worden bekeken welke beleidsopties het meest effectief zijn.

Wanneer toekomstvast beleid aan te passen

Blijven de ontwikkelingen in de buitenwereld binnen de vooraf gedefinieerde set van scenario's dan weet u dat uw beleid op deze omstandigheden is voorbereid. Wanneer de situatie in de buitenwereld zich echter compleet anders ontwikkelt dan in de scenario's voor mogelijk werd gehouden, dan is het nodig het beleid te herzien. Anders dan bij beleid waarin de onderliggende veronderstellingen impliciet zijn, weet u tenminste dat bij op scenario's gebaseerd beleid uw basisveronderstellingen niet meer kloppen. Op dat moment kunt u overwegen opnieuw na te denken over uw beleidsopties, of zult u opnieuw met een verkenning van de externe omgeving moeten beginnen. Hoe beter de scenario's, hoe minder snel u uw beleid echter hoeft aan te passen aan wijzigende omstandigheden. Daarom noemen we dynamisch beleid op basis van scenario's toekomstvast!

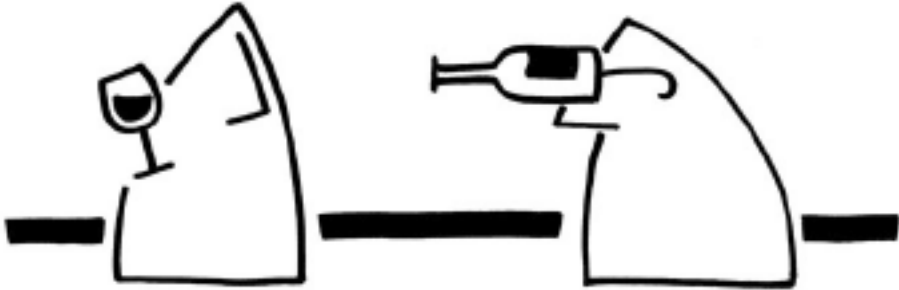
Tot slot

Beleid is slechts zo goed als de uitvoering ervan. Hoe goed het beleid van te voren ook gepland is, wanneer het slecht wordt uitgevoerd, zal het nog niet leiden tot het gewenste maatschappelijke resultaat. Wat wel verwacht kan worden van toekomstvast dynamisch beleid is dat er meer handelingsvrijheid is ingebouwd om de uitvoering continu aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Door het gebruik van scenario's wordt immers expliciet rekening gehouden met diverse omstandigheden. Mochten de omstandigheden onverhoopt totaal verschillen van de in de scenario's vermelde veronderstelling(en), dan is duidelijk dat er nieuw beleid ontwikkeld moet worden en nieuwe scenario's gemaakt.

Bijlagen

Bijlage 1

Casus Drank- en Horecawet



Achtergrond van het scenarioproject

Eind 2002 is voor het ministerie van Justitie en de Keuringsdienst van Waren een scenarioproject uitgevoerd om inzicht te krijgen in de handhaafbaarheid en naleving van artikel 20 van de nieuwe alcoholwetgeving en mogelijkheden om deze te verbeteren. Achtergrond van de nieuwe wetgeving en het scenarioproject waren de hoge en nog steeds toenemende alcoholconsumptie van jongeren in Nederland⁴ en de vraag of de nieuwe wetgeving ook op termijn werkelijk handhaafbaar zou zijn en niet zou blijven steken in symboolpolitiek.

Drankmisbruik door jongeren in Nederland

De hoge alcoholconsumptie onder jongeren baart de overheid al een aantal jaren grote zorgen. De Nederlandse jongeren zijn koploper in de EU voor wat betreft alcoholconsumptie. Herhaald onderzoek laat zien dat een kwart van alle Nederlandse jongeren tussen de 15 en 25 jaar regelmatig excessief drinkt (15 glazen alcohol of meer per avond) en dat op steeds jongere leeftijd flink gedronken wordt. Van de 10-jarigen drinkt ca. 15% regelmatig (veel) alcohol en vanaf 12 jaar wordt door ca. 30% regelmatig meer dan 5 glazen alcohol per dag gedronken. Ook de consumptie onder meisjes is door de opkomst van allerlei hippe mixdrankjes sterk gestegen.

De nieuwe Drank- en Horecawet

Om het drankgebruik van jongeren in te dammen is nieuwe wetgeving ontwikkeld.

⁴) Dit scenarioproject baseerde zich op gegevens t/m het jaar 2002.

November 2000 is de nieuwe Drank- en Horecawet (DHW) van kracht gegaan. Naast terugdringing van het alcoholgebruik van jongeren waren vereenvoudiging en het up-to-date brengen van wet- en regelgeving belangrijke nevensdoelen van de wet. Met artikel 20 van de nieuwe wet zijn verstrekkers van alcohol (kantines, slijterijen, discotheken, cafés, restaurants en supermarkten) voortaan verplicht om vooraf te verifiëren of degene die alcohol bij hen koopt aan de minimumleeftijdvereisten voldoet. Artikel 20 is een aanscherping van de al langer bestaande bepaling dat geen alcohol verkocht mag worden aan jongeren die de vereiste minimumleeftijd nog niet hebben bereikt. De oude wet werd zeer slecht nageleefd en sanctionering bleek in de praktijk lastig. In een enquête uit 1998 claimde bijvoorbeeld 76% van de jongeren dat zij geen enkel probleem hadden met het kopen van zowel zwak als sterk alcoholische dranken, hoewel dat volgens de wet niet was toegestaan. De minimumleeftijd voor zwak alcoholische dranken (bier, wijn, Breezers e.d.) is zestien jaar en voor sterke drank achttien jaar.

Handhaving van de nieuwe DHW, artikel 20 is in handen van de Keuringsdienst van Waren (KvW) die mag inspecteren en beboeten. In extreme gevallen kan overgegaan worden tot (tijdelijke) sluiting van verkoopgelegenheden.

Scope van het scenarioproject

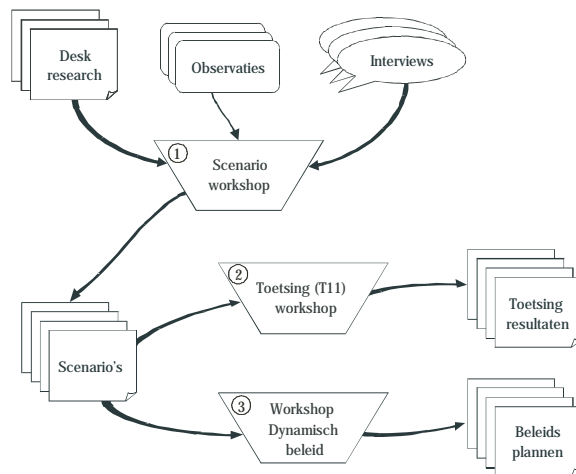
Bijgaande figuur laat de scope van het scenarioproject zien. Naast inzicht in de toekomstige handhaafbaarheid en naleving van artikel 20 van de nieuwe DHW en de verwachte effectiviteit van het door de KvW voor artikel 20

ontwikkelde handhavingsregime waren extra handhavingsopties en ontwikkeling van toekomstvast handhavingsbeleid belangrijke doelen van het project. Andere thema's waren een vooruitblik op het toekomstige alcoholgebruik van jongeren, inzicht in de effectiviteit van het anti-alcoholbeleid van de overheid en mogelijke nieuwe instrumenten om het alcoholgebruik van jongeren terug te dringen.



Organisatie en opzet van het scenariotraject

Een in scenarioplanning gespecialiseerd bureau ontwierp en organiseerde in samenspraak met de opdrachtgever een passend scenariotraject. Het procesdiagram toont hiervan de structuur.



Eerst is via deskresearch, interviews en observaties de externe omgeving verkend, waarna in een scenarioworkshop de scenario's ontwikkeld zijn. In twee vervolgwshops werden de scenario's in combinatie met de Tafel van elf gebruikt om de nieuwe wetgeving te toetsen op naleving en handhaafbaarheid en om robuust toekomstvast handhavingsbeleid en nieuwe beleidsopties te ontwikkelen.

Het project is met beperkte middelen in een kort tijdbestek uitgevoerd. Bij het verkennen van de externe omgeving en ontwikkelen van scenario's is net als bij het toetsen van de wet en ontwikkeling van toekomstvast handhavingsbeleid gebruik gemaakt van workshops waarbij de onderzoekers zelf als surrogaat beleidsambtenaren optraden en externe belanghebbenden werden uitgenodigd.

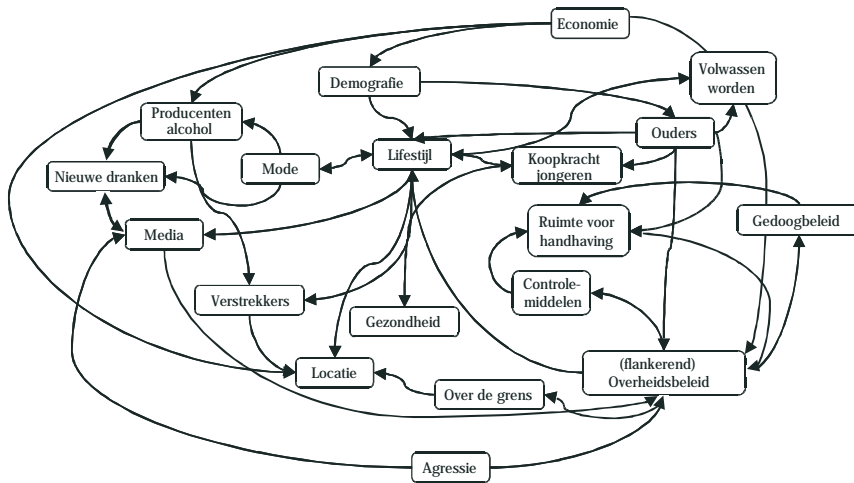
De termijn waarover naar de wetgeving, het (handhavings)beleid en de mogelijke ontwikkelingen op het gebied van alcoholgebruik door jongeren werd gekeken, liep van eind 2002 tot 2007. Deze periode kwam voort uit de gedachte dat investeringen in een effectief flankerend beleid en een goed werkend handhavingapparaat pas op een dergelijke (lange) termijn kunnen resulteren in werkelijk structurele gedragsverandering bij verstreckers en jongeren. Bijkomend aspect was dat de gekozen termijn langer was dan een volle kabinetsperiode, een belangrijke onzekere factor in die tijd voor de toekomst.

Verkennen van de externe omgeving

Op basis van twee dagen bureaustudie, twee dagen interviewen van jongeren, ouders en verstreckers van alcohol en één dag observatie van het gedrag van jongeren en verstreckers van alcohol werd een uitgebreide inventarisatie en presentatie gemaakt van wat allemaal speelde op het gebied van alcoholgebruik door, en alcoholverstrekking aan

jongeren. Tevens werd onderzocht welke verwachtingen betrokkenen hadden omtrent de toekomstige ontwikkelingen op dit terrein. Als vraagstelling werd daarbij (o.a.) gehanteerd: “Wat is van invloed op het drankgebruik van jongeren, nu en tot 2007 of nog verder in de toekomst?”.

Het vooronderzoek vormde de input voor een verkenningen-scenario-ontwikkeling workshop, die op een aantrekkelijke en goed geëquipeerde locatie werd gehouden. In de workshop, waarbij de drie onderzoekers als deelnemer optraden, werd gedurende de ochtend gebrainstormd over actoren, factoren en gebeurtenissen die van invloed zouden (kunnen) zijn op het drankgebruik van jongeren t/m 2007. Na clustering van de gevonden gebeurtenissen, actoren e.d. kwamen vijftien relevante invloedsfactoren naar voren. Onderstaande figuur toont deze invloedsfactoren. Per invloedsfactor werd vervolgens gekeken wat over deze invloedsfactor bekend was en over welke ontwikkelingen men naar de toekomst toe zeker of onzeker was. De brainstorm en het vooronderzoek dienden daarbij als input. Voor elke invloedsfactor werden de mogelijke extremen t/m het jaar 2007 bepaald en de onderlinge relaties tussen de gevonden invloedsfactor werden in een systeemdynamisch model uiteengezet (zie het figuur).



Ontwikkelen van de scenario's

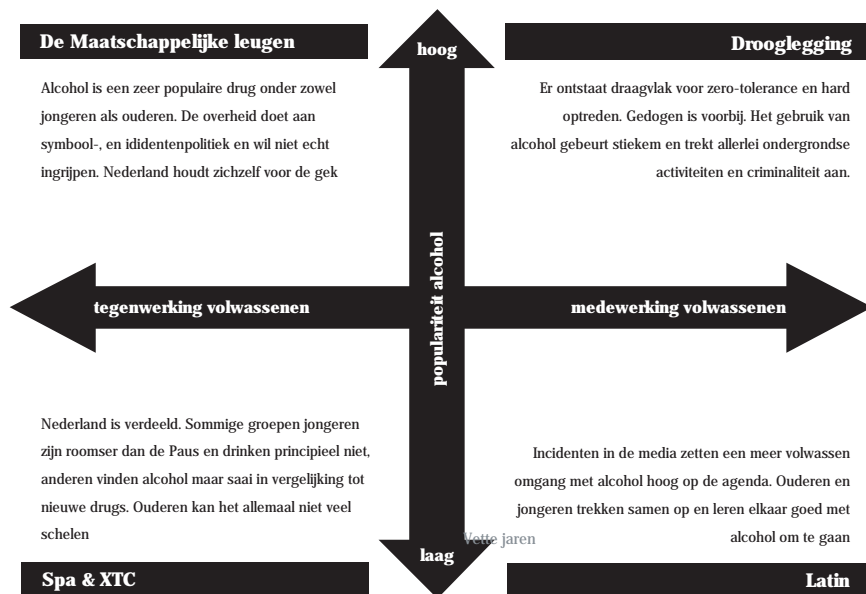
Tijdens de middagsessie van de tweedaagse workshop werd gestart met het bepalen van de twee meest belangrijke en meest onzekere invloedsfactoren voor het toekomstig alcoholgebruik van jongeren. Identificatie van deze kernonzekerheden gebeurde via discussie tussen de workshopdeelnemers, waarbij het systeemdynamisch model als leidraad diende. Als eerste kernonzekerheid kwam de Populariteit van alcohol bij jongeren naar voren. Deze populariteit kon naar verwachting gedurende de periode

2002 - 2007 zowel verder toenemen als aanzienlijk afnemen. De tweede kernonzekerheid was Houding en gedrag van volwassenen (waaronder ouders) jegens het door de overheid gevoerde anti-alcoholbeleid. Gedrag en houding van volwassenen zou in de scenarioperiode kunnen variëren van coöperatie tot obstructie.

Tezamen omspanden de twee kernonzekerheden een scenariomatrix van vier mogelijke toekomstbeelden waarvan de uitersten werden bepaald door de extremen van de kernonzekerheden.

Nadat de scenariomatrix op basis van de geselecteerde kernonzekerheden was opgesteld werd de workshopdag afgesloten met controle of de matrixkwadranten werkelijk geloofwaardige toekomstige situaties opleverden.

Workshopdag twee begon met te brainstormen over hoe de toekomst er voor elke toekomstbeeld in detail uit zou kunnen zien inclusief logisch ontwikkelingsverloop. De resultaten van de verkenning vormden hierbij de input. In elk scenariobeeld werden belangrijke, in de verkenning gevonden ontwikkelingen, gebeurtenissen en relaties tussen de invloedsfactoren verwerkt zodat realistische geloofwaardige toekomstbeelden ontstonden. Elk scenario kreeg vervolgens een pakkende naam die in een notendop de kern van het scenario beschreef, zie ook onderstaande assenkruis met de conceptscenario's.



Gedurende de middag van workshopdag twee schreven de onderzoekers de vier scenario-beelden tot conceptverhalen uit. Het vervolgens netjes en levendig tot pakkende scenario's uitschrijven (ca. 3 pagina's elk) nam nog vier volle werkdagen in beslag. Hieronder als voorbeeld korte versies van twee scenarioverhalen.

Twee ontwikkelde scenario-beelden samengevat

Het eerste ontwikkelde toekomstbeeld (scenario), De Maatschappelijke Leugen gedoopt, wordt gekarakteriseerd door een grote populariteit van alcohol onder jongeren en obstructie door ouderen van het anti-alcoholbeleid van de overheid. In dit scenario wordt alcohol onder jongeren gezien als een integraal onderdeel van hun lifestyle. Je bent wat je drinkt. Ouders vinden dit niet erg, ze gunnen de jeugd hun uitpattingen en zelf nemen ze het ook niet zo nauw met hun drankgebruik. In andere Europese landen is er een strikter alcoholbeleid en Nederland komt op als een El Dorado voor alcoholfeesten. In woorden spreekt de maatschappij zich uit voor strenger beleid, maar echte daden blijven uit. Het beleid blijft steken in symbool- en incidentenpolitiek. Onderwijl blijft de alcoholconsumptie van jongeren dramatisch stijgen.

In het vierde scenario Latin, verliest alcohol aan populariteit onder jongeren en is er draagvlak onder ouderen om uitwassen aan te pakken. Als reactie op het slechte gedrag van jongeren komt er een ommekeer. De schaamte over het beeld van losgeslagen jongeren krijgt de overhand. Het debat over normen en waarden zwelt aan. De kwaliteit van leven, beschaving en plezierige omgang met elkaar worden steeds belangrijker. Prinses Maxima is ons rolmodel. Het stijlgevoel van de zuidelijke culturen wordt ons voorbeeld. Dronken worden is erg fout, maar af en toe een goed glas wijn wordt door jong en oud gewaardeerd. De maatschappij kiest voor kwaliteit in plaats van kwantiteit.

Ex ante toetsing van artikel 20 van de nieuwe DHW

Als input voor de ex ante toetsing maakten de onderzoekers gebruik van de tijdens de verkenning in detail in kaart gebrachte alcoholwetgeving (artikel 20). Ook de achterliggende beleidsdoelstellingen en de door de KvW beschikbaar gestelde informatie met betrekking tot het door hen geplande handhavingsregime vormden input voor de ex ante toetsing. Gestart werd met het toepassen van de Tafel van elf op de scenario's.

Het invullen van de Tafel van elf voor de vier scenario's leidde tot zeer verschillende uitkomsten en tot diametrale conclusies aangaande de handhaafbaarheid en naleving van de nieuwe alcoholwetgeving in de scenario's, zie ook de informatiebox.

Uitkomsten van de scenario/Tafel van elf toetsing

Uitkomst van de evaluatie was dat in het scenario De Maatschappelijke Leugen strikte wetshandhaving zeer moeilijk en misschien wel onmogelijk is. Er zal sterk rekening gehouden moeten worden met grote maatschappelijke weerstand tegen hard optreden. Hypocrisie zal de boventoon voeren in de maatschappij en de handhaving zal hier rekening mee moeten houden.

Voor het scenario Drooglegging lijkt wetshandhaving zeer haalbaar, in de zin dat verstrekkers in dit scenario naar verwachting geen alcohol meer aan jongeren zullen verkopen. Echter, het eigenlijke doel van de wetgeving, het verminderen van overmatig drankgebruik door jongeren zal er niet (volledig) mee worden bereikt. De consumptie van alcohol door jongeren zal in dit scenario naar verwachting naar "stiekeme" en huiselijke plekken verhuizen en illegale alcoholcircuits zullen floreren evenals drankvakanties naar het buitenland.

In het scenario Spa & XTC laat de Tafel van elf matige scores op de dimensies naleving en handhaafbaarheid zien. Maar dit lijkt niet relevant omdat het drankgebruik van jongeren nauwelijks een probleem is in dit scenario. Het echte probleem is het gebruik van allerlei nieuwe hippe designerdrugs door jongeren en het overmatig alcoholgebruik van ouderen.

In het Latin scenario lijkt de wet in enge zin slecht handhaafbaar. De maatschappij is in dit scenario gericht op het voorkomen van overmatig drankgebruik in het algemeen. Verantwoord drankgebruik (ook van jongeren) wordt niet als probleem gezien. De leeftijdsregels worden als onbelangrijk beschouwd. Overmatig alcoholgebruik moet sowieso worden bestreden, of je nu jong of oud bent, terwijl je niet jong genoeg kunt zijn om verstandig met alcohol om te gaan en (met mate) te leren genieten van drank.

Toepassing van de Tafel van elf op de vier scenario's inclusief detailrapportage (per checklistitem) nam in totaal zes werkdagen in beslag, waarvan twee dagen in de vorm van een workshop. De scenario's bleken een goede context te bieden om de Tafel van elf-vragen op relatief eenvoudige wijze en zeer gericht te beantwoorden.

Het toepassen van de Tafel van elf op basis van de scenario's demonstreerde dat het een groot verschil maakt met welke veronderstellingen deze vragenlijst wordt ingevuld. Zonder scenario's wordt het ingevuld op basis van impliciete vooronderstellingen, of worden de huidige omstandigheden (hoe die ook verondersteld worden te zijn) als representatief beschouwd voor de toekomst. De resultaten van de Tafel van elf sec blijken daarmee erg afhankelijk van de kennis en perceptie van degene die het instrument invult. Het combineren van de scenario's met de Tafel van elf maakt veronderstellingen over de (toekomstige) omstandigheden juist expliciet en bespreekbaar. De ex ante toetsingswaarde van de Tafel van elf wordt daarmee sterk verhoogd.

Combinatie van dit instrument met de scenario's toonde verder aan dat realisatie van handhavingsdoelstellingen niet altijd realisatie van achterliggende beleidsdoelstellingen betekent. In het scenario Drooglegging bleek bijvoorbeeld handhaving van de wet zeer haalbaar, maar werden achterliggende beleidsdoelstellingen (o.a. terugdringing van het alcoholgebruik bij jongeren) niet gehaald.

Met de scenario's en de resultaten van de Tafel van elf-analyse in het achterhoofd dachten de onderzoekers vervolgens in een ochtendsessie na over de implicaties van elk scenario voor het werk en de opstelling van de Keuringsdienst van Waren inzake het handhaven van de alcoholwetgeving (artikel 20).

Implicaties van de scenario's voor het beleid

In het scenario de Maatschappelijke Leugen zal de KvW zich vooral moeten richten op het ontwikkelen van draagvlak voor anti-alcoholbeleid en legitimiteit om te (mogen) interveniëren. Er is onvoldoende draagvlak voor repressieve(re) acties tegen overtreders van de wet. Tegelijkertijd zal de KvW zich moeten hoeden niet als zondebok aangewezen te worden voor het maatschappelijke onvermogen om het alcoholvraagstuk het hoofd te bieden. In het Droogleggingsscenario is er wel draagvlak voor hard optreden tegen verstrekkers en zal een afwachtende houding van de KvW tot felle kritiek leiden. In geval van het Spa & XTC scenario zal aansluiting gezocht moeten worden bij het overige drugsbeleid. De kwaliteiten en relaties die nodig zijn om op te treden tegen verstrekking van alcohol aan jongeren kunnen dan beter worden ingezet, bijvoorbeeld om andere drugsproblemen bij jongeren aan te pakken of om overmatig drankgebruik van ouderen te bestrijden. Tot slot heeft strikt beleid van de KvW in het Latin scenario een averechts effect. Beter is het aansluiting te zoeken bij positieve krachten in de maatschappij en zich op preventie te richten en alleen bij echte excessen hard op te treden.

Ontwikkeling van toekomstvast dynamisch handhavingsbeleid

Na toetsing van het voorgenomen handhavingsregime en de nieuwe alcoholwetgeving (artikel 20) en bepaling van de implicaties van elk scenario voor de KvW volgde een ééndaagse ideegeneratie workshop. In de workshop genereerden de onderzoekers samen met externe belanghebbenden, met diverse creatieve technieken waaronder brainstorming zo'n 250 ideeën voor handhaving en naleving van artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet. Tijdens de workshop werden de scenario's en scenario/Tafel van elf toetsingresultaten als referentiekader en inspiratiebron voor het genereren van ideeën gebruikt. In een opvolgende ééndaagse workshop clusterden de onderzoekers de 250 gegenereerde ideeën in 8 hoofdgroepen en 41 subclusters van beleidsopties. Hoofdgroepen van beleidsopties die naar voren kwamen waren onder andere: beleidsopties gericht op verbetering van de eigen organisatie, beleidsopties voor externe

communicatie en beleidsopties voor effectievere controle.

Na het groeperen in clusters werden de beleidsopties gescoord op mate van effectiviteit en acceptatie in de verschillende scenario. Dit gebeurde via onderlinge discussie tussen de onderzoekers. Na het scoren werden de beleidsopties op robuustheid geëvalueerd. Opties die in alle vier de scenario's goed scoren zijn robuust, zoals bijvoorbeeld het betrekken van alcoholproducenten en ouders bij het tegengaan van excessen (via platforms), gericht werken (doelgroepenbeleid) en het stimuleren van alternatieven. Opties die in de meeste, maar niet in alle scenario's goed zouden vallen, zoals bijvoorbeeld de introductie van een alcoholpas, het invoeren van een diplomasysteem en het publiekelijk aan de schandpaal nagelen van verstrekkers en ouders en jongeren die er een potje van maken noemen we semi-robust. Specifieke opties zijn beleidsopties die het (slechts) in één scenario heel goed doen. De beleidsoptie "Verstrekkers helpen en adviseren" doet het naar verwachting heel goed in het scenario Latin, maar werkt in andere scenario's in het geheel niet. En de optie "Verder verbieden" werkt alleen in het scenario Drooglegging goed.

Onderstaande tabel geeft een beeld van de gegenereerde beleidsopties en de mate van hun robuustheid en effectiviteit per scenario.

Beleidsoptie	Scenario			
	I	II	III	IV
Gericht werken (doelgroepenbeleid)	+	++	++	++
Shamen	+	++	0	0
Back-tracing	0	++	-	++
Invoeren diplomasysteem	+	++		++
Zorgen voor invoer kwaliteitssystemen	+	++	+	++
Bevorderen dat verstrekkers hun klanten kennen	0	++	+	++
Heropvoeden	-	++	-	++
Alternatief alcoholgebruik bevorderen	-	--	+	++

Uiteindelijk is op basis van de robuustheidskenmerken van de verschillende beleidsopties een samenhangend beleid van robuuste en specifieke beleidsopties geformuleerd dat het onder verschillende scenario's mogelijk maakt dynamisch in te springen op veranderende (lokale) omstandigheden. Het monitoren van externe ontwikkelingen helpt daarbij om relevante externe triggers te identificeren die specifieke beleidswijzigingen kunnen initiëren en de overgang van het ene naar het andere scenario aankondigen.

Het in de workshops genereren van beleidsopties en formuleren van deze opties in een samenhangend dynamische beleid inclusief aangeklede rapportage en organisatie van het hele proces nam 10 werkdagen in beslag en kostte 20 mensdagen, exclusief de medewerking van de uitgenodigde externe belanghebbenden.

Bijlage 2

Checklist interviews



Deze interviewchecklist geeft informatie over:

- Hoe verkenningsinterviews te houden.
- Wat te vragen.
- Waarop te letten.
- Het aantal te houden interviews.
- Hoe verkenningsinterviews verwerkt moeten/kunnen worden.

Interviewen als onderdeel van het scenarioproces

Via interviews kan belangrijke informatie over de externe omgeving worden verkregen en de resultaten van interviews zijn vaak zeer bruikbaar als input voor een te organiseren verkenningsworkshop. Interviews helpen daarnaast om het denken van geïnterviewden op gang te brengen en visies op belangrijke (toekomstige) invloedsfactoren, kwesties en ontwikkelingen helder(der) te krijgen. Zeker als de geïnterviewden later als deelnemers aan een verkenningsworkshop zullen optreden, is dit een zeer relevant gegeven voor het scenarioproces.

Bij het interviewen is het van groot belang dat van tevoren bij zowel de interviewer als geïnterviewde helder is waar het interview over gaat. Een duidelijke projectdoelstelling, scenarioproceskeuze en probleemstelling gaan daarom aan een goed interview vooraf.

Onderdelen van het interview

Een interview bestaat idealiter uit drie onderdelen, te weten:

1. De introductie.
2. De vragen en antwoorden ten aanzien van het onderwerp.
3. De afsluiting.

Hoewel alles natuurlijk om onderdeel twee draait, zijn de introductie en afronding ook belangrijk en moet u daar de tijd voor nemen. U kunt denken aan 10 minuten voor de introductie en 5 minuten voor de afsluiting. De introductie is ook van belang om de rolverdeling tussen interviewer en de geïnterviewde duidelijk te maken.

1) *Introductie*

De introductie bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- Voorstellen wie u bent en wat maakt dat u deze persoon komt interviewen.
- Achtergronden van het interview. In welke kader het interview plaatsvindt en waarvoor de resultaten gebruikt gaan worden.
- Uitleg waarom u deze persoon wilt interviewen. U moet duidelijk maken dat de informatie van de respondent vrijwel onmisbaar is, alleen hij of zij kan die informatie geven.
- Doel van het interview. U geeft aan welke informatie u van de geïnterviewde wilt krijgen.
- Onderwerpen die in het interview aan de orde komen en hun volgorde. Dit structureert het gesprek en geeft de geïnterviewde duidelijkheid over wat hem/haar te wachten staat.
- De werkwijze: of u aantekeningen gaat maken of een cassetterecorder gaat gebruiken en wat er (op termijn) met de opnames gaat gebeuren.
- Vragen of alles duidelijk is en aangeven hoe lang u denkt dat het gesprek gaat duren.

2) *Vragen en antwoorden ten aanzien van het interviewonderwerp*

Dit item zal gedetailleerd in de paragraaf "Interviewvragen voor verkenning van de externe omgeving" worden behandeld.

3) *Afsluiting*

In de afsluiting herhaalt u kort de dingen die aan de orde zijn gekomen en u vraagt of de geïnterviewde nog andere dingen kwijt wil. U legt vervolgens uit hoe u met de interviewresultaten omgaat en wat de geïnterviewde er eventueel van terug te horen krijgt.

Interviewvragen

Voor het verkennen van de externe omgeving kunt u de volgende vragen stellen:

1. Wat ziet u, naar de toekomst toe als belangrijke of zelfs kritische kwesties op het “betreffende terrein”?⁵
2. Welke relevante trends & ontwikkelingen ziet u voor de komende xx jaar op dit terrein?⁶
3. Wat zijn andere belangrijke invloedsfactoren die het verloop van de toekomstige ontwikkelingen op dit terrein bepalen of zelfs kunnen gaan domineren?
4. Wat zijn volgens u de belangrijkste verschuivingen die momenteel op dit gebied gaande zijn?
5. Wat zijn belangrijke onzekerheden die u voor de toekomst op dit terrein heeft en waarvan u over de uitkomsten onzeker bent?
6. Hoe zou volgens u een goede (mooie, prettige, succesvolle, etc...) wereld er op dit terrein uitzien en zou u kunnen vertellen hoe zo'n wereld zou kunnen ontstaan?
7. Hoe zou volgens u een slechte (lelijke, nare, mislukte, etc...) wereld er uitzien en hoe zou het tot die wereld kunnen komen?
8. Wat leren gebeurtenissen en ontwikkelingen uit het verleden u over de kans op succes of falen van beleid of wetgeving op dit terrein?

Wanneer u ook direct voor de actoranalyse en -simulatie wilt interviewen, dan zijn de volgende extra interviewvragen relevant:

9. Wat zijn de belangrijkste actoren die actief zijn op dit terrein, oftewel spelers die bepalen hoe de ontwikkelingen lopen en hoe de toekomst er van dit gebied uitziet?
10. Hoe zijn deze actoren te karakteriseren? Welke acties zijn van hen in de toekomst te verwachten en waarvan is dit afhankelijk?

Afhankelijk van de beschikbare tijd kan een interview kort (10 minuten) tot lang duren (max. 2 uur). Er kan zowel gekozen worden voor telefonische interviews als face-to-face interviews. Ook, maar minder aan te raden, kunt u kiezen voor schriftelijke interviews.

⁵) In het interview zelf moet u natuurlijk het betreffende terrein nader specificeren, bijvoorbeeld als: “op het gebied van de rechtspraak in de regio Zutphen”. Of als: “op het gebied van de landbouw in de Provincie Noord Brabant”.

⁶) U kunt de geïnterviewde bij vraag 2 verder prikkelen door specifiek naar ontwikkelingen op economisch gebied, ontwikkelingen op sociaal maatschappelijk terrein, ontwikkelingen op gebied van milieu, politieke ontwikkelingen en technologische ontwikkelingen te vragen.

Verwerking interviews: uitspraken categoriseren

Bij verwerking en presentatie van de resultaten van de interviews zijn de volgende soorten uitspraken te onderscheiden:

- Uitspraken over opties voor actie.
- Uitspraken over de impact van toekomstige gebeurtenissen en ontwikkelingen.
- Uitspraken over de externe, contextuele omgeving (invloedsfactoren, trends e.d.).
- Uitspraken over actoren, hun acties en hun belangen.
- Uitspraken over hoe de wereld in elkaar zit en met elkaar samenhangt.
- In scenarioverband niet relevante uitspraken.

Bij interviews voor verkenning van de externe omgeving bent u vooral op zoek naar uitspraken over de externe omgeving. Ook casusinformatie kan interessant zijn voor een beter begrip van het terrein dat u onderzoekt. Voor latere fasen van het scenarioproject kunnen uitspraken over opties voor actie en uitspraken over de impact van bepaalde gebeurtenissen en ontwikkelingen eveneens interessant zijn. Dit geldt ook voor uitspraken over betrokken actoren en hun belangen.

De uitspraken over de externe omgeving kunnen wanneer dat wenselijk is nog onderscheiden worden naar uitspraken over impactvolle onzekerheden voor de toekomst (“Zullen ouderen de aankomende jaren meer of minder alcohol gaan drinken?”), naar gesignaleerde trends en ontwikkelingen (“Het alcoholgebruik van ouderen stijgt nog steeds...”), naar invloedsfactoren (“De hoeveelheid reclame en media-aandacht is van grote invloed op het gebruik van alcohol door jongeren...”) en naar actoren en hun belangen (“Kijk, de drankindustrie is natuurlijk een belangrijke partij bij het beïnvloeden van jongeren in hun alcoholgebruik...”). De paragrafen hierna geven detailinformatie over de precieze aard van de verschillende uitspraken.

Uitspraken over opties voor actie

Onder deze categorie vallen uitspraken over wat een organisatie, b.v. een ministerie, handhavings- of uitvoeringsorganisatie in de toekomst zou moeten gaan doen. Vaak zijn deze uitspraken gerelateerd aan een of andere huidige trend of mogelijke toekomstige ontwikkeling waar de actie dan een reactie op is. Te denken valt aan uitspraken in de trant van: “Als de huizenprijzen gaan dalen moeten we het huurwaardeforfait verhogen....”, of: “Wat we eigenlijk zouden moeten doen is het ministerie hervormen en de handhavingsdiensten meer speelruimte geven....”.

Uitspraken over de impact van toekomstige gebeurtenissen en ontwikkelingen

Onder deze categorie vallen uitspraken over wat de impact van bepaalde gebeurtenissen of ontwikkelingen op de (eigen) organisatie of het gevoerde beleid zou zijn. Deze uitspraken zijn altijd gerelateerd aan een of andere (toekomstige) trend, invloedsfactor, ontwikkeling of gebeurtenis. Het zijn uitspraken in de trant van: “Als de huizenprijzen gaan stijgen zijn we goed zuur en valt de hele belastingstrategie in het water....”, of:

“Door de traagheid van de beleidsimplementatie zijn we altijd te laat wanneer er terroristische aanslagen plaatsvinden, onnodige doden kunnen dan het gevolg zijn....”.

Uitspraken over de externe, contextuele omgeving (invloedsfactoren, trends, etc...)

Deze categorie bevat alle uitspraken over (mogelijke) externe invloedsfactoren, onzekerheden, ontwikkelingen, gebeurtenissen en trends. Het zijn vooral deze uitspraken waarnaar we bij het verkennen van de externe omgeving op zoek zijn. Bijvoorbeeld: “De criminaliteit wordt sterk bepaald door de economische toestand....”, of: “Ik zie voor de nabije toekomst een heel duidelijke trend naar meer vraag naar Hoger Beroepsonderwijs....”. Of: “Het is niet duidelijk of de media haar verantwoordelijkheid zal nemen bij de verantwoorde omgang van jongeren met alcohol; de trend nu is in ieder geval van niet....”. Bij de laatste uitspraak gaat het om een belangrijk geachte onzekerheid voor de toekomst.

Uitspraken over actoren, hun acties en hun belangen

Dit zijn uitspraken waarbij gerefereerd wordt aan belangrijke actoren waarop de organisatie (via haar acties en beleid) invloed kan uitoefenen en die van belang zijn voor de gebeurtenissen en ontwikkelingen op het onderzochte terrein. Het gaat hierbij om uitspraken als: “De kroegbazen en kroegpersoneel zijn een belangrijke factor in het drankgebruik van jongeren, vooral door hun gedooghouding.....” e.d.. Er wordt hierbij dan van uitgegaan dat kroegbazen en kroegpersoneel in hun gedrag te beïnvloeden zijn door het beleid en de acties van degene(n) voor wie de scenario’s worden ontwikkeld. Andere relevante actoruitspraken zijn uitspraken over de belangen en doelen van actoren, bijvoorbeeld: “Het gaat de kroegbazen alleen maar om hun portemonnee.....”.

Uitspraken over hoe de wereld in elkaar zit en met elkaar samenhangt

Veel uitspraken in interviews hebben betrekking op hoe het terrein waarover het interview gaat in elkaar steekt. Bijvoorbeeld: “Kroegeigenaren hebben langjarige vaste contracten met leveranciers van drank.....”. Hoewel hierbij niet direct relevante informatie over invloedsfactoren wordt verstrekt, kunnen dit soort opmerkingen wel heel interessant als casusmateriaal zijn. Voor een opvolgende verkenningworkshop kan dit dan interessante input zijn.

Niet relevante uitspraken

Dit zijn vaak uitweidingen over een of ander gerelateerd onderwerp. Vaak gaat het over gebeurtenissen uit het verleden, over wat men intern allemaal doet, of theorieën over hoe de wereld in elkaar zit.

Het interviewproces samengevat

- Scan en filter de interviews op relevante en niet relevante informatie en uitspraken.
- Scheid de interviews naar uitspraken gericht op de externe omgeving (actoren, invloedsfactoren, trends, onzekerheden, ontwikkelingen) en uitspraken gericht op de interne omgeving waar men zelf kan sturen en direct invloed op kan uitoefenen (opties voor actie, impact van ontwikkelingen en gebeurtenissen).
- Uitspraken m.b.t. de externe omgeving kunnen afhankelijk van de verdere verwerking gecategoriseerd worden naar onzekerheden, naar trends, ontwikkelingen en invloedsfactoren en naar actoren en hun belangen en acties.
- Cluster de uitspraken van de interviews over de externe omgeving in handig gekozen categorieën en geef elke cluster een aansprekende, overkoepelende clusternaam.
- Voor het clusteren kan het makkelijk zijn om de te clusteren uitspraken op post-its te schrijven en vervolgens op een groot vel op de muur te plakken, te clusteren en van een pakkende clusternaam te voorzien.
- Maak een presentatie of rapportage van de resultaten.

Praktische tips bij het interviewen

De tips hierna hebben betrekking op de volgende zaken:

- Het aantal af te nemen interviews en hun duur.
- Vertrouwelijkheid van het interview.
- De interviewomgeving.
- Luisteren.
- Hoe om te gaan met andere interessante informatie in de interviews.

Het aantal af te nemen interviews en hun duur

Zorg bij de interviews voor een voldoende brede range aan deskundigheden, invalshoeken en visies op het betreffende terrein. Zorg ook voor zeer praktische invalshoeken, betrek het liefst ook direct betrokkenen en/of gebruikers bij het interviewproces.

De verwerking van de interviews, inclusief clustering kan afhankelijk van de lengte van het interview tot zo'n drie uur in beslag nemen, exclusief de interviews zelf. Houd hier rekening mee bij het aantal interviews. Bij een maximum van twaalf interviews kan je nog van een redelijk klein proces spreken, bij meer interviews is al snel sprake van een groot proces.

Vertrouwelijkheid

Om de beste informatie uit mensen te krijgen en ze het achterste van hun tong te laten zien, is het te adviseren om de weergave van de resultaten van de interviews te anonimiseren en dit heel duidelijk aan de geïnterviewden te communiceren. Van geluidsopnames van interviews kunnen mensen nerveus raken. Benadruk dat geluidsopnames veilig en liefst anoniem bewaard zullen worden, niet in vreemde handen

terecht zullen komen en te zijner tijd gewist worden.

De interviewomgeving

Mensen zijn beter in vrij en creatief denken wanneer ze uit hun directe leef/werkomgeving weg zijn. Het is dus aan te raden om de interviews in een prettige, geestverruimende stimulerende omgeving af te nemen. Wanneer dit niet mogelijk is, is het belangrijk om de geïnterviewde op zijn/haar gemak te stellen en het gevoel te geven dat die even weg is uit zijn/haar normale dagelijkse leven.

Luisteren

Belangrijkste valkuil tijdens het interviewen is niet goed luisteren. Sommige interviewvragen zijn moeilijk en wanneer er stiltes in een interview vallen heeft de interviewer al snel de neiging om in te vullen of voorbeelden te geven. Doe dit niet. Stiltes zijn goed. Stiltes betekenen dat aan de geïnterviewde een voor haar of hem nieuwe vraag gesteld is en hij of zij erover moet nadenken. Wacht geduldig en luister. Een ander valkuil is het in discussie gaan over antwoorden. Ook hier geldt: interviewen is luisteren, niet spreken. Probeer ook te vermijden dat u woorden in de ander zijn/haar mond legt. Sociaal wenselijke antwoorden zijn hiervan vaak het gevolg. Verder dient u ervoor te waken dat het interview niet op een kruisverhoor lijkt.

Hoe om te gaan met andere interessante informatie in de interviews

Vaak zal een aanzienlijke portie van de met de interviews verkregen informatie betrekking hebben op zaken die niet direct relevant zijn voor het scenarioproject, maar voor andere zaken, afdelingen of personen wel interessant zijn. Besloten moet worden wat u met deze informatie gaat doen en aan wie u deze ter beschikking stelt. Voor de geïnterviewde(n) zal dat ook vaak belangrijk zijn om te weten.

Bijlage 3

Checklist brainstormsessies

De checklist brainstormsessies geeft informatie over:

- Hoe brainstormsessies te houden.
- De te hanteren probleemstelling.
- Welke brainstorm techniek(en) te gebruiken.
- Waar op te letten qua locatie, deelnemers en middelen.
- Hoe de resultaten van de brainstormsessie te verwerken.

Brainstormen als onderdeel van het scenarioproces

In dit handboek wordt meerdere malen de suggestie gedaan om met een groep personen een brainstormsessie te houden. Brainstormsessies zijn binnen de scenariomethode een zeer geschikt instrument om de externe omgeving te verkennen, om scenario's uit te werken en om beleids- en handavingsopties te genereren. Brainstormsessies kunnen als onderdeel van een verkenningsworkshop of scenario-ontwikkelingsworkshop worden georganiseerd, of gewoon als aparte sessie. Bij de organisatie van brainstormsessies dient u aandacht te besteden aan de volgende zaken:

1. Locatie
2. Deelnemers
3. De rol van de facilitator
4. Hulpmiddelen
5. Creatieve spelregels
6. Briefing en probleemstelling

1) Locatie

De locatie van de sessie is belangrijk. Sommige mensen vinden het buiten een kantoorgebouw veiliger om over taboe doorbrekende onderwerpen te praten. Met "hei" locaties kan voorkomen worden dat deelnemers gestoord worden en een uitje en een vreemde omgeving kunnen zeer inspirerend werken. De ruimte zelf moet voldoende groot zijn om de complete groep te herbergen. Er moet voldoende plaats zijn voor voorzieningen, bijvoorbeeld muurruimte om post-its en/of flip-over vellen op te hangen en om in groepjes te werken. Verder helpt het als de ruimte inspirerend is ingericht, geen kantooruitstraling heeft en iedereen elkaar goed kan zien.

2) Deelnemers

Belangrijkste ingrediënt voor goede brainstormsessies zijn de mensen. De selectie van deelnemers bepaalt in sterke mate het succes van een sessie. Deelnemers kunnen bestaan uit mensen die bij het onderwerp betrokken zijn of belangrijke beslissingsbevoegdheid hebben, uit mensen die deskundig zijn, of mensen die creatief zijn. Gemengde groepen zijn het meest ideaal. In de praktijk kan het aantal deelnemers aan brainstormsessies variëren van twee deelnemers tot groepen van meer dan honderd personen. Laatst genoemde “large scale sessions” vragen vanzelfsprekend om een veel uitgebreidere organisatie en voorbereiding dan sessies met weinig deelnemers. Kleine sessies kunt u zelfs ad hoc bij elkaar roepen.

Naast de deelnemers dient er een facilitator te zijn die de sessie leidt. U kunt verder nog overwegen een assistentfacilitator ondersteunende werkzaamheden te laten verrichten zoals het opschrijven van ideeën op flip-overs, het uitdelen en innemen van materialen, het opplakken van post-its, het bedienen van apparatuur, maken van foto's, etc.

3) De rol van de facilitator (moderator)

De facilitator leidt de brainstormsessie en is samen met de deelnemers verantwoordelijk voor een goed eindresultaat. Een goed eindresultaat houdt zowel een goed proces, als een grote productie van goede ideeën/invalshoeken in. Een brainstorm levert per honderd ideeën zo'n vijf echt heel goede ideeën op. Dus stel dat u brainstormt over beleidsopties en in ieder geval twee echt heel goede opties voor beleid wilt, dan moet de facilitator per scenario naar minimaal tien gebrainstormde ideeën streven. En wanneer u echt veel bruikbare ideeën voor opties wilt en/of draagvlak voor beleid op basis van de scenario's belangrijk is, is het aan te bevelen om een serie workshops met veel verschillende deelnemers te organiseren.

Ook bij brainstormen met de computer is een goede moderator van belang. Hij of zij structureert de discussie en het verloop van het brainstormproces door de tijd heen. Voordeel van brainstormen met de computer is dat u ook “off-line”, gespreid over een langere periode, kunt brainstormen. U bent niet gebonden aan een sessie met een beperkte tijd en de deelnemers kunnen vanuit hun eigen locatie op de door hen gewenste tijd deelnemen

De facilitator dient over voldoende procesbegeleidende ervaring te beschikken en liefst ook met creatieve sessies en de te gebruiken brainstormtechnieken bekend te zijn. De facilitator dient voor een ontspannen sfeer en speels klimaat in de groep te zorgen en let erop dat iedereen even belangrijk is en een gelijke kans krijgt. Een goede facilitator is geduldig, kan de groep bij haar taak te houden, is verbaal sterk, kan makkelijk met verschillende soorten mensen omgaan, is geoefend in het detecteren van non-verbale signalen, is ontspannen, beschikt over voldoende zelfvertrouwen en kan brainstormsessies structureren en samenvatten. Bij voorkeur beschikt een facilitator ook

nog over de volgende creativiteitsstimulerende kwaliteiten:

- makkelijk een positieve draai aan dingen kunnen geven;
- openstaan voor verschillende invalshoeken, originele ideeën e.d.;
- kunnen spelen met denkbeelden en inzichten;
- makkelijk dieper op dingen kunnen ingaan of dingen op een andere manier formuleren;
- enthousiasme en energie uitstralen;
- kritisch oordeel makkelijk kunnen uitstellen;
- humor hebben;
- goed kunnen clusteren.

Naast het leiden van de brainstormsessie zorgt de facilitator (samen met anderen) voor de voorbereiding en organisatie van de sessie, de introductie van het programma en de uitleg van de creatieve spelregels bij aanvang van de sessie. Aan het einde van de sessie vat de facilitator de bereikte resultaten samen en vertelt hij/zij wat het vervolgproces zal zijn.

Naarmate de groepsleden meer ervaring met brainstormen hebben zal de rol van de facilitator kleiner zijn. Ervaren groepen kunnen zelfs zonder facilitator. De groepsleden beschikken dan samen over meer dan voldoende ervaring en vaardigheden om de taken en rollen van de facilitator zelf in te vullen.

4) Hulpmiddelen

- Flip-over(s)
- Post-its
- Viltstiften
- Blanco papier
- Brainstormformulieren
- Computerondersteunde brainstormapparatuur en -software
- Ansichtkaarten, tijdschriften en voorwerpen
- Plakband
- Taperecorder
- Fotoestel

Om te kunnen brainstormen zijn hulpmiddelen noodzakelijk. Flip-overs zijn bij “roept u maar sessies” essentieel om lange lijsten met ideeën zichtbaar kwijt te kunnen, maar zijn ongeschikt om in het vervolgproces ideeën te groeperen. Post-its zijn daarvoor veel geschikter omdat ze makkelijk te verplaatsen en bij elkaar te plakken zijn. Hoe groter de groep, hoe meer post-its u nodig heeft en hoe groter ze moeten zijn om voor alle deelnemers in de ruimte op afstand leesbaar te zijn. Als deelnemers zelf ideeën noteren moet iedereen over een viltstift beschikken. Ansichtkaarten, tijdschriften en speciaal

meeegenomen voorwerpen kunnen tijdens het brainstormen als inspiratiebron voor het genereren van ideeën en invalshoeken dienen. Met een taperecorder kunt u de sessie opnemen zodat u er zeker van bent dat u geen enkel idee of toelichtende opmerking mist. Om te clusteren of ideeën op te schrijven kunt u met plakband grote vellen wit papier aan de muur hangen om de post-its op te plakken. Met een fototoestel kunt u volgeschreven flip-overs of wanden met opgeplakte post-its fotograferen. Schriftelijk brainstormen kan zowel op post-its als op speciaal voor dit doel gemaakte ideeformulieren. Verder kan met speciale software en projectieapparatuur (beamer) zeer geavanceerd met de computer worden gebrainstormd.

5) Creatieve spelregels

Brainstormen gaat om het genereren van zoveel mogelijk originele ideeën en invalshoeken. Veelheid aan ideeën is het allerbelangrijkste, omdat de kans dat tussen de gegenereerde alternatieven echt originele goede ideeën zitten het grootst is wanneer er veel ideeën beschikbaar zijn. Kwantiteit helpt kwaliteit. De volgende creatieve spelregels dienen bij het brainstormen in acht genomen te worden:

noem/roep kort het idee, één idee per keer;

- geen ideeën toelichten, alleen noemen;
- geef anderen de ruimte voor ideeën;
- zorg voor een hoog tempo anders gaan mensen nadenken;
- geen kritiek, slimmigheden, oordelen of vragen;
- laat gedachten de vrije loop, associeer, breng ideeën ongeremd, niets is te gek, wees speels;
- hoe meer ideeën hoe beter;
- haak aan bij ideeën van anderen, elk idee is een inspiratiebron voor nieuwe suggesties;
- noteer een opborrelend idee wanneer er nog geen gelegenheid is dit idee te noemen;
- combineer ideeën, bouw voort, verklein, vergroot, draai ze om, wijzig ze, vervang onderdelen, rangschik ze op een andere manier, etc....

Deze spelregels dienen aan het begin van de brainstorm aan de deelnemers uitgelegd te worden. Veel mensen denken namelijk dat ze weten wat brainstormen is, terwijl dit feitelijk niet het geval is.

6) Briefing en probleemstelling

Een goede uitleg over het doel van het scenarioproject en de brainstormsessie zijn net als een helder en kort geformuleerde probleemstelling essentieel voor een goed brainstormresultaat. Deelnemers moeten weten waarover ze gaan brainstormen en de probleemstelling moet een duidelijke richting geven zonder dat ze te eng geformuleerd is zodat antwoorden (of het soort) al vastliggen. In hoofdstuk twee en in de interviewchecklist wordt in detail ingegaan op hoe een goede probleemstelling voor het

verkennen van de externe omgeving te formuleren. Bij het formuleren van de probleemstelling helpt het om een tiental alternatieve probleemstellingen te formuleren en daarvan de beste te kiezen. Voordeel van deze werkwijze is dat u tijdens het brainstormen over alternatieve formuleringen beschikt die bij het stilvallen van de brainstorm voor nieuwe inspiratie of invalshoeken kunnen zorgen.

Brainstormtechnieken

Brainstormen kan op meer manieren dan alleen de bekende “roept u maar” sessie. Belangrijk is dat de door u toegepaste techniek past bij het specifieke doel van de sessie, de aanwezige deelnemers (hun ervarings- en kennisniveau) en de doelen van het scenario-project.

Klassiek brainstormen

Bij gewoon brainstormen roepen de mensen in de groep ideeën (invalshoeken) die door een facilitator op flip-overs worden geschreven. Belangrijk is dat daarbij de creatieve spelregels in acht worden genomen.

Het vereist een ervaren facilitator om een hele groep aan het brainstormen te krijgen, een minderheid wil altijd wel, maar vaak zit de rest er gegeneerd en opgelaten bij.

Pingpong brainstorm

Bij pingpong brainstormen worden in tweetallen ideeën gegenereerd. Deelnemers bouwen voort op de ideeën van de ander door telkens binnen 10 seconden een idee te noemen; de ander noteert het idee. Pingpong brainstormen is nuttig wanneer er binnen de groep mensen zijn die zich onveilig voelen, als er grote hiërarchische verschillen binnen de groep bestaan of als u met weinigen (minder dan 5) of juiste velen (meer dan 10 personen) bent. Pingpong brainstormen is ook leuk als afwisseling binnen de normale brainstorm.

Brainwriting

Brainwriting is schriftelijke brainstormen. Ideeën worden door de deelnemers op speciale ideeformulieren of post-its geschreven, één idee per post-it of ideeformulier. Deelnemers moeten zo veel mogelijk ideeën in zo kort mogelijke tijd opschrijven. Zorg dat iedereen voldoende ruimte heeft om ongezien alles te tekenen of op te schrijven wat in hem/haar opkomt. Na 10 minuten kunnen plenair de ideeën worden ingenomen, kort worden gepresenteerd en door de deelnemers of facilitator op een witte plakmuur geplakt. Verschillende rondjes brainwriting zijn aan te bevelen om zoveel mogelijk ideeën en invalshoeken te genereren. Deelnemers kunnen zich daarbij door elkaars ideeën, door voorwerpen of suggesties van de facilitator laten inspireren. Als (bepaalde) mensen veel ideeën genereren kan hen gevraagd worden plenair alleen de beste ideeën in te brengen.

Brainwriting is een zeer eenvoudige brainstormtechniek en stelt weinig eisen aan de groep of begeleider. Voordeel van de methode is dat het genereren van ideeën individueel gebeurt. Hierdoor blijft men gevrijwaard van verstorende groepsprocessen terwijl toch de stimulans in de groep blijft. Naast schrijven behoort het tekenen van oplossingen tot de mogelijkheden. Sterk visueel georiënteerde mensen kunnen hier hun voordeel mee doen.

Wanneer op ideeformulieren wordt gewerkt kunnen deelnemers hun ideeën met elkaar uitwisselen en op het ideeformulier onder de ander zijn/haar idee nieuwe suggesties zetten. Dit proces kan herhaald worden totdat alle formulieren vol zijn, waarna verder gegaan wordt op nieuwe formulieren met nieuwe ideeën.

Snowballing

Bij snowballing begint een deelnemer met een idee te roepen waarna de volgende deelnemer op het idee voortbouwt, de volgende deelnemer weer op dat geroepen idee voortbouwt, etc.... De facilitator schrijft de ideeën ondertussen op een flip-over op. Het makkelijkst is om om de beurt te roepen waarbij de beurt over gaat naar de linker of rechter buurvrouw. Als iedereen geweest is kan door een ander van voren af aan opnieuw begonnen worden of kan degene die begon weer voortbouwen op het laatst geroepen idee.

Warming-up

Voordat u begint met daadwerkelijk brainstormen is het aan te bevelen een opwarmingsronde te doen. Verander in ieder geval de normale groeps- of vergaderopstelling, zet bijvoorbeeld de vergadertafel opzij en ga in een halve kring zitten zodat iedereen elkaar kan zien, of ga allemaal staan. Kies een "probleempje" dat niet bij het echte onderwerp en de groep past, bijvoorbeeld: "Welke toepassingen kunnen we verzinnen voor een paperclip?". Genereer met zijn allen ideeën voor potentiële toepassingen (de genereerde ideeën hoeven nu nog niet centraal te worden opgeschreven). Genereer na elk idee nieuwe/andere toepassingen. Zorg voor een hoog tempo en houd de creatieve spelregels in de gaten.

Verwerken brainstormresultaten

De resultaten van de brainstormsessie dienen in een clustersessie gegroepeerd en geordend worden. Deze clustersessie kan de brainstormsessie afsluiten, maar kan ook als apart proces los van de brainstormsessie plaatsvinden. Bij het clusteren plaatst u bij elkaar passende ideeën en invalshoeken in groepen bij elkaar. Wanneer u gebrainstormd heeft over de externe omgeving (verkenningbrainstorm) start u met de gebrainstormde invloedsfactoren, trends, ontwikkelingen en onzekerheden met betrekking tot de externe omgeving te scheiden van de op de organisatie zelf gerichte ideeën. Laatste ideeën kunnen gaan over de verwachte impact van externe ontwikkelingen en gebeurtenissen op

de organisatie of over beleidsopties voor acties. U kunt deze op de organisatie zelf gerichte ideeën voor vervolgprocessen apart houden.

Plaats bij het clusteren extreme ideeën en invalshoeken apart en groepeer daar ideeën omheen. Geef elk cluster een aansprekende naam. Voor het clusteren kan het makkelijk zijn om op flip-overvellen of ideeformulieren genoteerde ideeën op post-its te schrijven en die vervolgens op een groot vel op de muur te plakken en te clusteren. De geclusterde resultaten kunnen in een notitie worden uitgewerkt of voor vervolgprocessen worden gefotografeerd.

Bijlage 4

Tips & Trucs



1. Scenario's maken en gebruiken is mensenwerk. De in dit handboek beschreven stappen staan of vallen met de mensen die ze toepassen. Gewenste eigenschappen van mensen die scenario's maken zijn: flexibel, creatief, vermogen om samen te werken, visie, omgevingsbewust en durf. Betrek waar mogelijk personen die anders tegen het onderwerp aankijken vanuit andere afdelingen of organisaties bij het project. Loskomen van de eigen werkelijkheid wordt dan een stuk makkelijker.
2. Het maken en gebruiken van scenario's is geen wetenschap. Er bestaan geen empirische data over de toekomst, alleen over het verleden. Sta het uzelf toe om tijdens de creatieve gedeeltes van het proces de gedachten de vrije loop te laten en open discussies met elkaar aan te gaan. Waak ervoor om niet te "realistisch" te blijven. Het feit dat iets "al twintig jaar zo is, of op die manier gebeurt", wil nog niet zeggen dat dit ook voor morgen moet gelden.
3. Laat u niet afleiden door incidenten (die in de politiek veel aandacht krijgen). Focus op dieper liggende patronen en structuren. Ontwikkel bij uzelf een "helikopter perspectief" en probeer het grotere geheel in het oog te houden. Op de lange termijn gaat het om de grote lijnen, niet om de details. Het is beter om het uiteindelijk "ongeveer goed" te hebben dan "heel precies fout".

4. Wanneer u scenario's gaat maken, helpt het enorm wanneer u van te voren een goede compacte casusbeschrijving van het onderwerp maakt. U kunt deze casusbeschrijving gebruiken als ingangmateriaal voor workshops.
5. Ga bij het maken van de scenario's zo creatief en uitgebreid mogelijk te werk. Zorg voor levendige open discussies met betrokkenen. Leef u in de toekomstsituaties die u aan het schetsen bent in. Doe gek, overdrijf alles! Juist door extremen aan te dikken worden verschillende toekomstbeelden duidelijk en herkenbaar.
6. Betrek deskundigen daar waar u de expertise niet in huis heeft. Richt u daarbij niet (alleen) op de geijkte adviesbureaus, maar kijk eens naar moderne/hippe onconventionele experts zoals trendwatchers, communicatiedeskundigen, reclame en marketing mensen, psychologen, journalisten etc. De verschillende stappen in het proces vereisen verschillende kwaliteiten. Ga er dus niet vanuit dat een procesbegeleider ook goed kan schrijven, of dat een deskundige op het gebied van het maken van scenario's ook goed is in het toepassen van de scenario's of het zorgen voor daadwerkelijk follow-up van het scenarioproject.
7. Houd bij het maken van keuzes over proces en inhoud steeds in het achterhoofd voor welk doel u de scenario's wilt gebruiken. Scenario's zijn een hulpmiddel en kunnen na het gebruik "weggegooid" worden. Scenario's zijn nooit een doel op zich.
8. Hoe belangrijker het scenarioproject, hoe belangrijker de aanwezigheid van goede procesbegeleiding (ervaren procesbegeleiders) en een goed ontworpen scenarioproject met een heldere en eenduidige structuur.
9. Scenario's gaan uiteindelijk over mensen en wat in de praktijk gebeurt. De toekomst wordt immers door mensen in de praktijk van alledag gemaakt. Hecht u grote waarde aan de praktijk en de rol van mensen in de scenario's? Dan zijn observaties in het veld en het betrekken van actoren en "deskundige" burgers bij het scenarioproces een must. Via workshops, discussiebijeenkomsten, brainstormsessies en interviews kunt u personen bij het scenarioproces betrekken en horen wat bij hen leeft en welke visie zij op de toekomst hebben. Via observatie van het dagelijkse leven ziet u wat mensen werkelijk doen en raakt, en krijgt u beter inzicht in het waarschijnlijke gedrag van mensen in de toekomst. Zoek ook naar krantenartikelen of informatie op internet.

10. Denk bijtijds na over de follow-up van het scenarioproject: hoe en waarvoor gaat u de scenario's gebruiken? Hoe zorgt u ervoor dat er daadwerkelijk wat met de resultaten van het scenarioproject gaat gebeuren? Hoe zorgt u voor goede inbedding in de organisatie? Hoe gaat u met betrokkenen communiceren? Belangrijke zaken waar bijtijds antwoord op gegeven dient te worden.
11. **Laatste tip:** Gebruik dit handboek als een kookboek. Wanneer u geen ervaring heeft, houdt u dan precies aan de beschreven recepten. Maar gooi de handleiding na enkele ervaringen ook weer weg. Alleen door te experimenteren en creatieve invallen niet te schuwen kan de methode zich ook in de toekomst blijven ontwikkelen!

