

# Help, de crisis is voorbij!

Tijd voor nieuwe scenario's



Fokko Kuik  
DIVV gemeente Amsterdam  
F.kuik@ivv.amsterdam.nl

Bart van der Heijden  
DRO Gemeente Amsterdam  
B.vander.Heijden@dro.amsterdam.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
21 en 22 november 2013, Rotterdam**

## Samenvatting

*Help, de crisis is voorbij!*

Crisissituaties, zoals de recessie waarin we nu zitten, worden doorgaans als negatief bestempeld. Toch bieden crises ook kansen. Crisissituaties benadrukken de urgentie van opgaven, scheppen ruimte om randvoorwaarden weer eens te herijken en dwingen tot het maken van (scherpere) keuzes.

Echter, elke crisis is anders. Als je van een crisis gebruik wilt maken om problemen of opgaven die al langere tijd sluimeren structureel aan te pakken moet je wel het momentum van de crisis gebruiken. Soms is een crisis al voorbij voordat de beoogde verandering op gang is gekomen. Zodra de urgentie van een opgave dan weer wegvloeit, is de kans op een effectieve aanpak weer beperkt.

In dit paper pleiten we ervoor om scenarioplanning toe te passen om tijdig en adequaat in te spelen op mogelijke toekomstige (crisis)situaties. Een ding is immers zeker: er zullen zich in de toekomst wederom onverwachte crisissituaties voordoen. Niet voor niets zijn scenario-analyses ontstaan vanuit crisissituaties. In de eerste grote crisis na de 2<sup>e</sup> wereldoorlog in de jaren zeventig nam de belangstelling voor scenarioplanning sterk toe. Later ebde die belangstelling weer wat weg, maar met de aanhoudende financieel economische crisis lijkt de tijd weer rijp om terug te grijpen op dit nuttige instrument. De vraag is wel hoe je beleidsmakers en politici meekrijgt in de verschillende denkbare scenario's? Vooral politici hebben sterk de neiging om slechts in één gewenste richting te denken als het gaat om de toekomst. Met welke thema's kunnen we ze uitdagen om breder te kijken naar mogelijke toekomstbeelden om daarmee beter gesteld te staan voor toekomstige crises?

## 1. Inleiding

Het woord crisis heeft doorgaans een negatieve klank. Het heeft de betekenis van 'gevaarlijke toestand' of (economische) periode van slapte en werkloosheid (Van Dale). Toch zijn velen er van overtuigd dat een crisis ook louterend kan werken. Waar het doorgaans moeilijk is om vaste patronen te doorbreken kan een grote of kleinere crisis het denken over problemen en oplossingen radicaal veranderen. Een crisis verhoogt de urgentie van opgaven die soms al enige tijd onder de oppervlakte aanwezig zijn. Het leidt tot onverwachte oplossingen die voor de crisis ondenkbaar of onbespreekbaar waren. Het doorbreekt taboes en slecht eventuele heilige huisjes.

Voor dit paper hebben we een aantal brainstorms gehouden om onszelf de volgende vragen te stellen: *'Is de crisis inderdaad een katalysator voor verandering en zo ja, maken we er dan voldoende gebruik van en zo nee, hoe zou dat beter kunnen?'*

*Heftige financiële crises gaan in de toekomst steeds vaker voorkomen.  
Dat voorspelt de voormalige president van de Nederlandsche Bank (DNB) Nout Wellink.*

*Eén ding is zeker: de prettige voorspelbaarheid van de economische modellen waarmee Nout Wellink is opgevoed behoort tot het verleden. In plaats daarvan is de wereld er een geworden van onzekerheden en risico's.*

*'Ik ben nu dicht bij de andere kant van het spectrum gearriveerd: er zijn veel dingen die we niet weten en waar we toch mee moeten leren omgaan. Daarom is een resistenter systeem nodig.'*

Nout Wellink, Financieele Dagblad (FD), 12 september 2013

De opbouw is als volgt. In paragraaf 2 bespreken we een aantal crises waaruit blijkt dat de ene crisis de andere niet is. In paragraaf 3 gaan we in op de vraag hoe het komt dat we soms niet het 'maximale nut' uit crises halen en wat er voor mogelijkheden zijn om beter te anticiperen op een crisis. In paragraaf 4 gaan we in op het nut van scenario benaderingen, juist in tijden van crisis. In paragraaf 5 bekijken we enkele scenario analyses die sinds 1972 zijn gemaakt. We destilleren daaruit een aantal terugkerende centrale thema's. Vervolgens gaan we in paragraaf 6 in op hoe toekomstscenario's als referentiekader voor beleidsmakers dienen. De paper eindigt met een aantal conclusies.

## 2. Crises in vele gedaanten

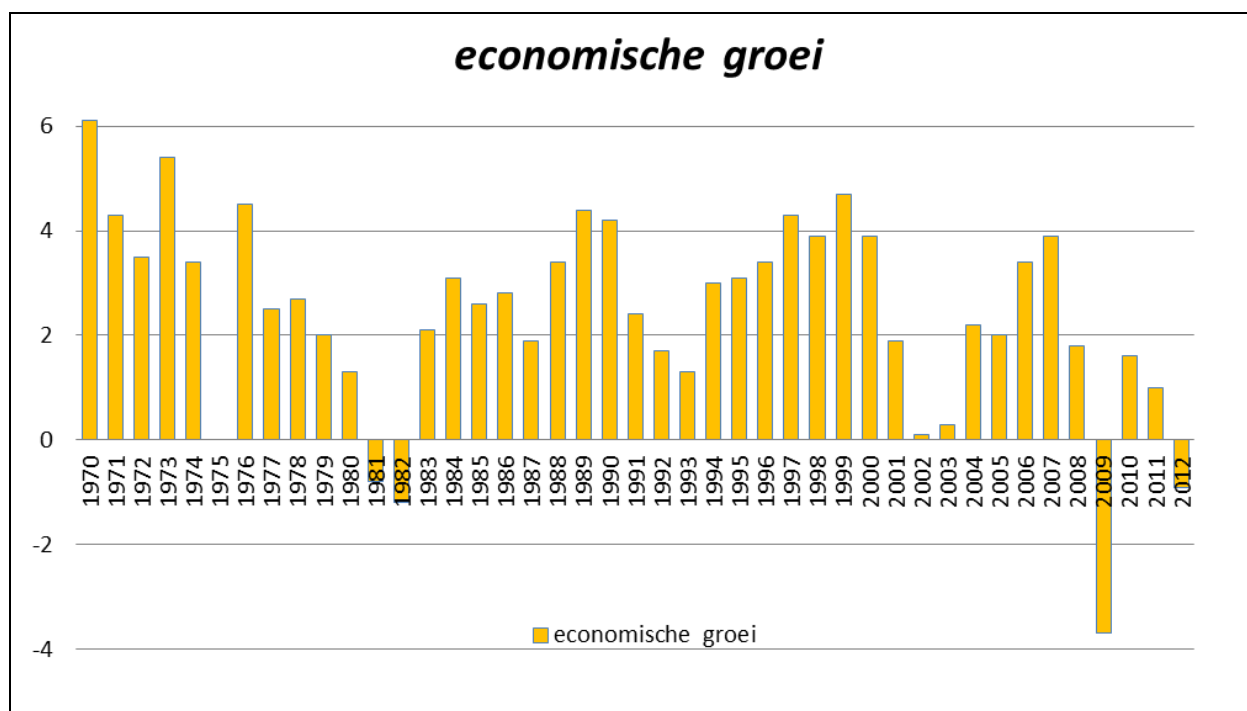
Net voordat het eerste CVS-congres plaatsvond (in 1974) legde de Club van Rome in 1972 met het rapport 'De grenzen aan de groei' een verband tussen economische groei en de gevolgen hiervan voor het milieu. Het vormde het begin van denken over duurzaamheid en zette milieuzorg, klimaatbestendigheid, CO2-reductie, luchtkwaliteit, energietransitie en hergebruik van afvalstromen op de politieke agenda.

Vlak na het uitbrengen van het scenario 'Grenzen aan de groei' brak in 1973 de eerste oliecrisis uit. Daarvan lag de oorzaak in de voorspelde schaarste aan grondstoffen en

vooral in de politieke situatie in het Midden-Oosten. De Arabische olieproducerende landen (OPEC) stelden een olieboycot in tegen het Westen, waaronder Nederland. De olie werd hier acuut schaars, in plaats van over enkele decennia, zoals de Club van Rome al had voorspeld. De olieprijs werd verhoogd met 70% en de olieproductie werd elke maand met 5% verminderd, zodat de olieprijs explosief steeg.

Door de grote afhankelijkheid van olie had deze crisis vergaande gevolgen voor de economie en het dagelijks leven. In Nederland gaf dit een andere kijk op de groei van de mobiliteit. Voor het eerst werd nagedacht over het terugdringen van het brandstofgebruik door auto's. Er werden autoloze zondagen en rantsoenering van brandstof ingevoerd. Ineens was het vanzelfsprekende en de ongelimiteerde groei van het autogebruik geen zekerheid meer voor de toekomst. Er werd een maximum snelheid ingevoerd op autosnelwegen. Ook om het aantal verkeersdoden te verminderen, maar de energiebesparing gaf de doorslag.

In de praktijk bleek de olieboycot niet lang te duren. De olievoorraden die in de Rotterdamse haven waren aangelegd en olie van andere olieproducerende landen in bijvoorbeeld Zuid-Amerika maakten een langdurige boycot van de OPEC-landen weinig effectief. Het zou bovendien de OPEC-landen veel geld gaan kosten. In 1974 werden veel maatregelen alweer ingetrokken. Dat betekende echter niet dat de olieprijs weer flink omlaag ging. De dreiging van nieuwe perioden van schaarste was blijkbaar genoeg om de prijs op niveau te houden.



Volumemutaties bbp t.o.v. voorgaand jaar (%), bron CBS Statline

In 1979 volgde een tweede oliecrisis na wederom spanningen in het Midden Oosten. Door de islamitische revolutie in het voormalige Perzië, nu Iran, verloor het westen een van oudsher belangrijke leverancier van olie. De anti-westerse houding van de nieuwe machthebbers in Iran en de oorlog die uitbrak met buurland Irak, leidden wederom tot sterk oplopende oliepijzen. De tweede oliecrisis was een feit. Dit had weliswaar geen

auto-loze zondagen tot gevolg, maar had wel zware economische gevolgen. Het resultaat was dat de Nederlandse economie begin jaren '80 in een diepe recessie belandde, die drie jaar aanhield. Olieprijzen stegen tot recordhoogte (van \$ 14 per vat in 1978 tot \$ 35 per vat in 1981). Groeiende de Nederlandse economie tussen 1975 en 1980 nog met zo'n 2,5%, in 1981 en 1982 was er sprake van krimp (respectievelijk -0,5% en -1,2%). De inflatie steeg tot circa 6 procent per jaar. Het aantal werklozen nam, ook naar huidige maatstaven enorm toe tot meer dan 10%. Bovendien stortte de huizenmarkt in doordat de rente naar een recordhoogte steeg om de inflatie te beteugelen.

Deze crisis leidde tot hervormingen met ook effecten op de wereld van verkeer en vervoer. Er werd bezuinigd op het OV, er ontstond een discussie over het reiskosten forfait en weggebruikers gingen meer dan voorheen letten op het brandstofverbruik van auto's. De automobiellindustrie reageerde daar snel op door begin jaren '80 met veel kleinere en zuinigere automodellen te komen. De hoeveelheid verkeer nam in eerste instantie af, maar nadat de economie eind jaren '80 weer aantrok bleek dit slechts van zeer tijdelijke aard te zijn.

In de jaren '90 was er sprake van een lange periode van economische voorspoed, maar ook die periode leidde tot problemen die je tot crisis zou kunnen bestempelen. Dit keer juist dankzij de voorspoedige economische ontwikkelingen. Massale files, en overvolle treinen, dat laatste mede door invoering van de OV-studentenkaart. Incidenten zoals grote ongelukken op ringwegen of toegangswegen naar de grote steden deden het beseft groeien dat het steeds intensiever gebruikte systeem kwetsbaar was voor verstoringen. Het was niet voor het eerst aanleiding tot denken over vormen van prijsbeleid.

Vanaf 1997 tot 2001 leidde de internet-hype tot een oververhitting van de economie, die zich na het leeglopen van de internet-zeepbel uiteindelijk vertaalde in een recessie in 2002/2003. Ook deze was echter van korte duur.

Inmiddels leven we sinds 2008 in een gecombineerde krediet/financiële/vastgoed/woning crisis, waarvan het einde nog niet in zicht is. Hoewel er meermalen korte oplevingen waren waardoor bij sommigen de hoop ontstond dat we ook nu snel de weg terug zouden vinden naar de economische groeipaden die eerder vanzelfsprekend waren, groeit nu de twijfel.

We kunnen hieruit concluderen dat geen crisis dezelfde is, dat er soms ook positieve effecten van crises waren omdat ze geleid hebben tot nuttige hervormingen, maar ook dat dit soort effecten snel weer weggebben.

Ook op micro-niveau zien we soms kortdurende positieve effecten van een crisis. Een taxi-incident in Amsterdam in 2009 was na jaren lang modderen een aanleiding tot een hervorming in de taxiregelgeving. Ernstige ongelukken kunnen soms de aanleiding zijn om nu eindelijk eens in te grijpen in een al langer bestaande onveilige situatie. Ook grootschalige wegwerkzaamheden, waarbij met grote chaos werd bedreigd waren soms de aanleiding voor weggebruikers om ook structureel hun reisgedrag te veranderen.

### **3 Worden voordelen van crises wel benut en hoe kan dat beter?**

De vele voorbeelden van crises laten zien dat er zowel tijdelijke als meer structurele effecten van kunnen uitgaan. Bepalend daarbij is de lengte van de crisis zelf, maar ook de wijze waarop de overheid omgaat met de crisis. De potentie van meer structurele (positieve) veranderingen die kunnen voortvloeien uit een crisis zijn beperkt, maar worden ook niet altijd benut.

Wanneer na een tijdelijke sterke olieprijsstijging de prijs van de benzine weer op een oorspronkelijk niveau terecht komt is de prikkel om te komen tot zuiniger motoren al snel weer uitgewerkt.

Als na grote werkzaamheden geen blijvende prikkel uitgaat naar werknemers om samen te gaan reizen, op andere momenten of met andere vervoermiddelen te gaan reizen, ebt het positieve effect van dit soort gedragsveranderingen al snel weer weg.

En na een incident zijn er op de politieke agenda al gauw weer nieuwe kwesties die om voorrang vragen.

Belangrijk is ook of er prikkels zijn die haaks staan op de vanuit de crisis ingeslagen weg. Wanneer er na grote wegwerkzaamheden weer veel meer wegcapaciteit is roept dat juist weer de latente vraag op die tijdens de verbouwing was verdwenen.

Interessant is ook het tweede orde effect dat kan ontstaan. Nu bedrijven in de huidige crisis steeds zuiniger omgaan met (dure) bedrijfsruimte en onder meer part-time thuiswerken stimuleren kan dat in eerste instantie leiden tot minder afgelegde kilometers in het woon-werkverkeer. Maar een tweede orde-effect kan zijn dat werknemers veel verder van hun werkplek gaan wonen en vervolgens per saldo in drie dagen net zoveel kilometers maken als voorheen in vijf dagen.

De voorbeelden waarin crisissituaties louterend hebben gewerkt op de langere termijn zijn beperkt. Welke elementen zijn daarop van invloed en hoe kunnen we daar als overheidspartijen bewuster mee omgaan, zodat we beter kunnen anticiperen?

#### *Momentum benutten*

Een eerste belangrijk element is het benutten van het momentum dat een crisissituatie nu eenmaal altijd heeft. Op het moment dat iedereen ervan doordrongen is dat er iets moet gebeuren is de kans op draagvlak voor ingrijpende maatregelen maximaal. Omdat zo'n 'window of opportunities' soms maar kort is vergt dit snel en effectief handelen van de overheid. In sommige gevallen zou men er zelfs aan kunnen denken om iets klaar te leggen voor een moment dat zich zou kunnen aandienen.

#### *Combineren*

Een tweede element betreft combinatiemogelijkheden met andere doelen. Als er meer motieven zijn om iets te veranderen kan de crisis worden aangegrepen als katalysator, maar kunnen meteen andere doelen worden gerealiseerd. Een voorbeeld hiervan zijn de knelpunten op het gebied van luchtkwaliteit. Maatregelen die hier een oplossing voor kunnen bieden zoals de verhoging van parkeertarieven kunnen ook bijdragen aan andere doelstellingen zoals het klimaatbeleid en het beleid om de openbare ruimte mooier in te richten.

### *Niet frustreren*

Een derde element betreft het wegnemen/voorkomen van tegengestelde prikkels: zorg ervoor dat gewenste gedragsveranderingen niet tegelijkertijd ontmoedigd worden of dat prikkels die juist de andere kant op wijzen veel groter worden.

### *Versnellen*

Een vierde element kan zijn instrumenten te forceren die de uitvoering kunnen versnellen als een actuele situatie daar om vraagt. Een voorbeeld daarvan is de (tijdelijke) crisis- en herstelwet die in 2010 werd ingesteld om ruimtelijke en infrastructurele projecten te versnellen. Daaronder vallen grote bouwprojecten en projecten op gebied van energie en duurzaamheid. Het dient ook een economische impuls te geven aan de bouwsector ten tijde van kredietcrisis.

## **4. Scenariobenadering als instrument om te anticiperen op crisissituaties?**

De terugblik op crisissituaties door de decennia heen laat zien dat hoewel het lastig is te voorzien welke crisis zich op welk terrein kan voordoen, het betrekkelijk zeker is dat er nieuwe crises zullen komen. Gezien de korte tijd die er dan vaak is om adequaat te reageren, om er nog iets positiefs uit te halen, helpt het om met meerdere mogelijke ontwikkelingen rekening te houden. In de wereld van het verkeer en vervoer gaat het dan vaak om lange termijnontwikkelingen.

Om de vier elementen uit de vorige paragraaf op systematische wijze toe te passen op ontwikkelingen voor de langere termijn kan scenarioplanning een nuttig instrument zijn. Door je voor te bereiden op meerdere scenario's ben je in staat om sneller te reageren op veranderende omstandigheden. Hoewel een scenario nooit een 100% voorspellende waarde zal hebben is er altijd wel één of een combinatie van twee scenario's die past bij de nieuwe situatie, waardoor je in staat bent daar sneller op in te spelen, het momentum te benutten en meer systematisch te reageren.

Oliegigant Shell begon in 1972 met behulp van scenario's haar beleidsstrategie te bepalen. De Club van Rome maakte voor haar rapport 'Grenzen aan de groei' voor het eerst gebruik van computermodellen om scenario's door te rekenen. 40 jaar later geeft de crisis ons aanleiding om opnieuw naar de scenariobenaderingen te kijken. Er is tenslotte veel onzeker wat beleidsvorming moeilijk maakt, zeker op langere termijn. De onzekerheden zijn er misschien niet meer of minder op geworden dan 40 jaar geleden, maar de context waarin zij zich kunnen voordoen is er wel complexer op geworden, mede doordat veranderingen zich steeds sneller voordoen.

### ***Waarom scenario's?***

*Omdat een scenario een hypothetische reeks gebeurtenissen is die de aandacht vestigen op causale relaties en beslissingsmomenten. Ze geven antwoord op de vraag hoe een hypothetische situatie stap voor stap kan ontstaan en op de vraag welke interventiemogelijkheden er zijn om de ontwikkelingen te verhinderen, om te buigen of juist te vergemakkelijken. Op deze wijze kunnen (en konden) toekomstscenario's ingezet worden voor overheidsplanning of besluitvorming in het bedrijfsleven op de lange termijn.*

Scenario's werden aanvankelijk vooral toegepast in de militaire wereld. Het accent ligt dan op snel handelen in een urgente situatie die zich kan voordoen. Scenario's zijn vooral

ook nuttig als de implementatietijd van beslissingen lang is. In de infrastructuur bijvoorbeeld en in de olie-industrie. Niet voor niets is Shell in de jaren '70 van de vorige eeuw gestart met een scenario-traject, dat later veel navolging heeft gekregen. Het is niet toevallig dat de belangstelling voor scenario-planning juist ontstond in de jaren '70 toen er voor het eerst na de 2<sup>e</sup> wereldoorlog barstjes ontstonden in het (economische) groeidenken. Het betekende een breuk met planningssystemen gebaseerd op een stabiele en vertrouwde wereld. De toekomst bleek eens te meer niet meer zo stabiel of zeker, waardoor voorspellingen doen per definitie gedoemd was te mislukken. Scenario's moesten niet de zekerheden opzoeken, maar zich richten op de onzekerheden en deze structureren.

Shell, met Pierre Wack, maakte voor het eerst lange termijnscenario's die minstens 30 jaar vooruit keken met daarin onderscheid tussen voorspelbare en onzekere factoren. Het mochten geen simpele optelsommen zijn van overduidelijke onzekerheden, maar ook de fundamentele belangen van de belangrijkste spelers en hun handelingsmogelijkheden moesten worden meegenomen in de nieuwe scenario's. Nieuwe scenario's die tot op de dag van vandaag bruikbaar zijn gebleken voor strategische actie. Het voorkwam dat Shell in tegenstelling tot andere oliemaatschappijen werd verrast door de eerste oliecrisis en, hoewel de crisis andere aanleidingen had, er zelfs op voorbereid was. Het was de doorbraak van een nieuwe manier van planning die niet was gericht op planning en control, maar gebaseerd op een grondige analyse van onzekerheden. Door een gebrekkige toepassing van de scenariomethode waarin het als controleerbare voorspellingen werd toegepast, nam het gebruik van scenario's weer even snel af als het was opgekomen.

*'The greatest danger in times of turbulence is not the turbulence; it is to act with yesterday's logic.'*

Peter Drucker, schrijver, management consultant, "social ecologist." (1909-2005)

In tijden van langdurige voorspoed is het lastig om te bedenken dat het in de toekomst ook anders kan lopen. Positieve trends worden gemakkelijk doorgetrokken naar de toekomst en als er iets verandert wordt dit al gauw gezien als een incident dat spoedig gevolgd zal worden door een herstel. Het risico van crisis-ontkenning ligt dan ook al gauw op de loer.

In de huidige situatie is de belangstelling voor scenariobenaderingen weer groeiend. Velen beseffen dat terugkeer naar het oude groeipad nu weinig reëel is. Ook een veronderstelling dat het nooit meer goed komt is echter niet erg realistisch. Redeneringen dat nu de overheid het niet meer weet of kan doen en dat het nu maar moet komen van de 'markt' en het 'burgerinitiatief' zijn ook te simplistisch. Juist nu is er inzicht nodig in de mechanismen achter de oppervlakkige ontwikkelingen. Hoe heeft het kunnen komen tot de huidige crisis en wat waren de belangrijkste drijfveren? Kortom, waar het in de mode lijkt te zijn om te zeggen dat er geen ruimte meer is voor beleid en dat nu maar eens het accent moet komen te liggen op de uitvoering is dit een pleidooi om juist meer aandacht te besteden aan achterliggende factoren van ontwikkelingen en interventies die daarbij passen.



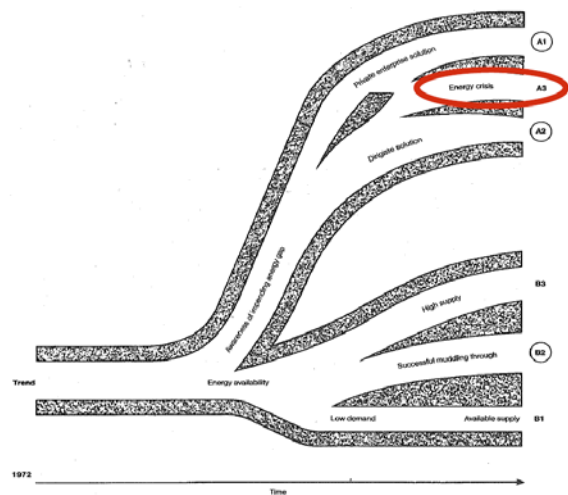
Recent (februari 2013) verschenen 2 nieuwe toekomstscenario's van Shell, waarin de rol van het overheidsbeleid in het vormgeven van de toekomst opvallend sterk wordt benadrukt. Natuurlijk kan de overheid dat niet alleen. Maar er ligt volgens de makers wel een belangrijke taak bij de overheid om nieuwe initiatieven te ontplooiën die leiden tot effectieve samenwerkingsvormen. Vooral op het gebied van economie, energie, transport en verstedelijking.

## 5. Het inrichten van ruimtelijk-economische lange termijn scenario's

De toekomst is per definitie onzeker en naarmate we verder vooruit kijken neemt de onzekerheid toe. Scenario's zijn dan een nuttig instrument om met onzekerheid om te gaan, met als doel het voorstellingsvermogen te prikkelen of te vergroten. Dat is belangrijk voor beleidsmakers omdat ze nu beslissingen moeten nemen die consequenties hebben voor de lange termijn. Beslissingen over bijvoorbeeld infrastructuur of structurele systeemhervormingen die zich niet eenvoudig terug laten draaien als ze eenmaal zijn genomen. Scenario's geven dus beelden waaraan beleidsmakers hun plannen kunnen toetsen en heroverwegen voordat de beslissing wordt genomen. Het zijn dus geen voorspellingen die antwoord geven op al onze vragen over de toekomst. Het geeft de mogelijke onzekerheden aan. Dat betekent dat de opbouw van scenario's begint met nadenken over wat die onzekerheden zijn en hoe ze tot onderscheidende voorstellingen van de toekomst kunnen leiden. We geven hier enkele voorbeelden aan en proberen daar conclusies aan te verbinden over terugkerende onzekerheden.

### *Shell-scenario's gericht op het jaar 2000*

Shell begon in 1972 met scenario's die 30 jaar vooruit keken. Opgebouwd vanuit een dominante trend met vertakkingen in 6 verschillende scenario's. Eén daarvan was een energiecrisis, die overeenkomsten vertoonde met de eerste oliecrisis in 1973. De onzekerheden die werden onderscheiden waren wel of niet kunnen beschikken over energie(voorraden) en de behoefte aan energie. Daarbij verschilden de scenario's in de mate waarin men in staat was om vraag en aanbod van energie op elkaar af te stemmen.

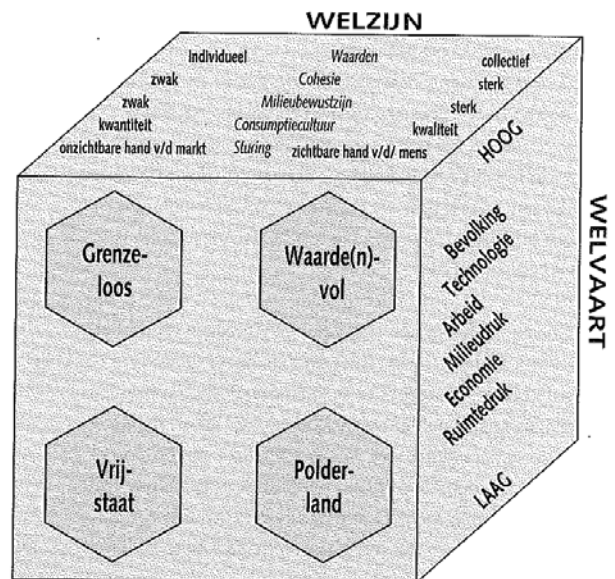


Shell-scenario's, 1972

De onzekerheden die hieruit naar voren komen zijn de mate van schaarste aan olievoorraden en de vraag of er bij bewustwording van schaarste vooral private oplossingen zouden komen of meer dirigistische, vanuit overheden gedreven oplossingen.

### Overheidsscenario's gericht op het jaar 2030

In het scenarioproject 'Questa, verplaatsen in de toekomst' in 1998 van het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat werd 30 jaar vooruit gekeken. Centraal stond de vraag hoe we ons over 30 jaar zouden kunnen en willen verplaatsen in Nederland. De economische lange termijnverkenning die het CPB net daarvoor had verricht bood daarvoor de economische kapstok. Dit leidde tot 4 verschillende scenario's van de Nederlandse samenleving in 2030 met een doorvertaling naar mobiliteit: Waarde(n)vol Nederland, Nederland Vrijstaat, Grenzeloos Nederland en Nederland Polderland. De 4 scenario's verschillen in welzijn- en welvaartsniveau.



Questa-scenario's, 1998

Elk scenario is opgebouwd uit een omgevingsbeeld van de samenleving in 2030 met een vertaling naar personen- en goederenvervoer. Er werden daarbij een groot aantal onzekerheden benoemd:

- Migratiesaldo hoog/laag  $\leftrightarrow$  natuurlijke groei hoog/laag
- Romantisch/Rationeel  $\leftrightarrow$  Individueel/collectief
- Collectief/individueel vervoer  $\leftrightarrow$  integratie modaliteiten/scheiding modaliteiten
- Politieke integratie hoog/laag  $\leftrightarrow$  economische integratie hoog/laag
- Beschikbare middelen V&V hoog/laag  $\leftrightarrow$  collectieve uitgaven hoog/laag
- Spanning arbeidsmarkt hoog/laag  $\leftrightarrow$  economische dynamiek hoog/laag
- Ruimtelijke dynamiek hoog/laag  $\leftrightarrow$  ruimtebehoefte per persoon hoog/laag
- Politisering/depolitisering  $\leftrightarrow$  sturing onzichtbare hand markt/sturing zichtbare hand mens
- Apart gebruik/gemengd gebruik personen en goederen  $\leftrightarrow$  infrastructuur benutting/uitbreiding capaciteit

Hoewel deze scenario's werden opgesteld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf werd hier korte tijd daarna bij het opstellen van het Nationaal Verkeer en Vervoerplan (NVVP, 2001) opvallend genoeg nauwelijks gebruik van gemaakt.

### CPB-scenario's gericht op 2040

In 2010 zijn door het CPB vier scenario's uitgewerkt voor de toekomst van de Nederlandse economie in 2040, met als centrale onderzoeksvraag: 'Hoe verdienen wij ons geld in 2040?' De scenario's bevatten twee grote onzekerheden: Wie produceert en waar gebeurt dat? Wie: slimme mensen die de taken zo efficiënt mogelijk verdelen. Waar: steden waar mensen van elkaars kennis profiteren. Hoe dat gebeurt, is echter de grootste onzekerheid. Daar geven de scenario's een hypothetisch beeld bij. Kijkend naar het verleden is één zekerheid helder, en daarmee uitgangspunt: op de lange termijn is technologische ontwikkeling de drijvende kracht achter economische ontwikkeling. De richting van technologische ontwikkeling is echter weer onzeker. Dit resulteert in 2 assen

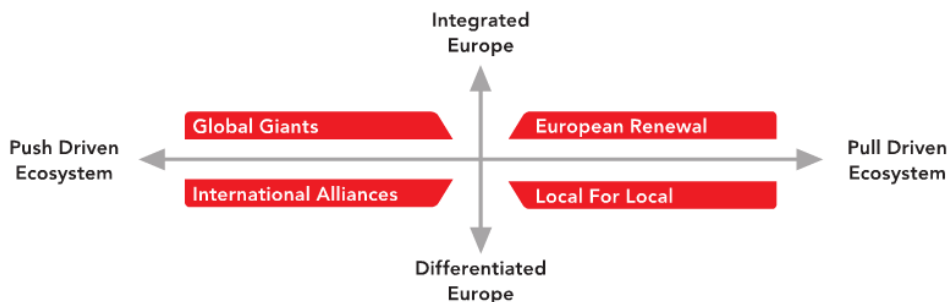
van onzekerheid: spreiding/concentratie van verstedelijking  $\leftrightarrow$   
 specialisatie/generalisatie van economische activiteiten



NL2040, CPB, 2010

### Amsterdam Economic Board gericht op 2025

In 2011 besloot de Amsterdam Economic Board (AEB) een lange termijn strategie te ontwikkelen om de economische ontwikkeling en het innovatief vermogen van de metropoolregio Amsterdam (MRA) te stimuleren. Daarvoor werd een scenarioanalyse uitgevoerd om de impact van de veranderende wereld op het economisch profiel van de MRA te duiden. Met de vraag: wat betekent dit voor de economische toekomst van de MRA en waar verdient de MRA in 2025 zijn geld mee? Vier toekomstscenario's (Global Giants, European Renewal, International Alliances en Local for Local) voor 2025 bieden de context om een discussie te kunnen voeren over een toekomstig business model en kansen, bedreigingen en uitdagingen voor de MRA voor het voetlicht brengen.



Metropoolregio Amsterdam 2025, Amsterdam Economic Board, 2013

De scenario's zijn gebaseerd op twee onzekerheden. De eerste onzekerheid is de stabiliteit van Europa. Voortkomend uit de omvangrijke schuldenproblematiek bij de lidstaten én een groeiend negatief sentiment onder de bevolking ten aanzien van Europa. Leidt dit tot verregaande politieke en economische integratie of valt de (monetaire) unie uit elkaar als gevolg van het uittreden van lidstaten en een terugkeer naar bilaterale handelsafspraken? De tweede onzekerheid is de toekomst van het industrieel en bedrijfseconomisch ecosysteem. Blijft vanuit de trend dat massa en schaal dominant zijn, het huidige push-driven industrieel en economisch ecosysteem aanbod gedreven en gebaseerd op massaproductie? Of neemt onder invloed van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen de vraag naar maatwerk, decentrale productie en een meer vraaggericht industrieel profiel toe? Leidt de trend naar mass customisation en

cocreatie tot een sterke verandering van een push-driven naar een pull-driven industrieel en bedrijfseconomisch ecosysteem?

### *Shell scenario's gericht op 2100*

Met de begin 2013 door Shell gepresenteerde "New Lens" -scenario's ("Mountains en Oceans"), wordt opnieuw de aandacht gevestigd op de toekomst van energie in de maatschappij. Twee mogelijke toekomstrichtingen tot het jaar 2100 op basis van trends in de economie, politiek en energie. Met welvaart, leiderschap en connectiviteit als onderscheidende factoren die in combinaties leiden tot verschillende toekomstbeelden.

<b>AREA</b>	<b>DRIVERS</b>
<i>PERSISTENT PATTERNS</i>	<i>LEGACY POSITIONS AND HUMAN BEHAVIOUR COUNTER-CURRENTS</i>
<i>PARADOXES</i>	<i>PROSPERITY LEADERSHIP CONNECTIVITY</i>
<i>PATHWAYS</i>	<i>ROOM TO MANOEUVRE TRAPPED TRANSITIONS</i>
<i>OTHER FEATURES</i>	<i>CREATIVITY PRESERVATION RELATIONSHIPS POPULAR IDEOLOGIES</i>

Shell New Lens-scenarios, 2013

Opvallend is de belangrijke rol die men aan het overheidsbeleid toedicht bij het vormgeven van de toekomst. "Deze scenario's laten zien hoe de keuzes die overheden, bedrijven en individuele personen in de komende jaren maken, een enorme invloed hebben op de manier waarop de toekomst gestalte zal krijgen. Ze tonen aan hoe belangrijk het is voor bedrijven en de overheid om nieuwe manieren te vinden voor samenwerking, door beleid te stimuleren waarmee de ontwikkeling en groei van schonere energie mogelijk wordt en energiezuinigheid wordt verbeterd" aldus Shell CEO Peter Voser.

### *Terugkerende thema's*

Kijkend naar de verschillende scenario's door de decennia heen valt op dat er een aantal centrale thema's zijn die steeds weer terugkeren:

- Duurzaamheid: met het dilemma van schaarste aan grondstoffen;
- De manier van verstedelijking: spreiding of concentratie;
- De wijze van organiseren (governance): integratie of desintegratie;
- Welvaart: de mate van economische groei
- Maatschappelijke trends: collectivisme versus individualisme

De wijze waarop deze onzekerheden verondersteld worden onderling met elkaar samen te hangen is vaak niet duidelijk.

## **6. Toekomstscenario's als referentiekaders voor beleidsmakers**

Om de bruikbaarheid van scenario's in het publieke domein te verhogen moeten ze aansluiten bij het referentiekader van beleidsmakers en politici. Pierre Wack stelde dit al destijds bij het opstellen van de scenario's voor Shell in de jaren '70. Voor managers, zo

stelde hij, is het vaak moeilijk om hun beeld van de werkelijkheid te veranderen. Dat geldt wellicht nog sterker voor publieke bestuurders.

De scenario's moeten er toe leiden dat de bereidheid ontstaat om het eigen beeld over de werkelijkheid en de toekomst bij te stellen en de blik te veranderen. Een eenzijdige kijk op de wereld, leidt tot eenzijdige of verouderde oplossingen. Door in de scenario's aan te sluiten bij het referentiekader van de beleidsmakers en politici, worden ze betrokken bij de ontwikkeling.

Belangrijk is dan wel dat scenario's aan een aantal eisen voldoen. In het CVS-paper: 'In de toekomst gaat het beter' uit 2008 pleiten Bert van Wee en Ursula Blom o.a. voor het oprekken van de breedte van scenario's en het verruimen van de tijdshorizon van scenario's. Ook het gebruik van toekomstonderzoek door politici kan beter en er wordt gepleit voor het durven nadenken over extremen. Zij stellen dat het in de toekomst – meer nog dan in het verleden – een grote uitdaging is goede en bruikbare toekomstverkenningen op te stellen omdat de toekomst nu onzekerder is en de veranderingen steeds sneller gaan. Ze zien daarom de toekomst van toekomstverkenningen rooskleurig in. Qua thematiek zien zij een verschuiving in accent. Van de uitbreiding van de (hoofd) infrastructuur, congestiebestrijding en vermindering van milieuschade in de toekomst naar onder meer duurzaamheid/energie, de invloed van ICT op activiteiten- en verplaatsingsgedrag en tot slot de behoefte aan snelle besluitvorming, mede vanwege een politiek instabiele situatie.

Ook wij zien een behoefte aan meerdere toekomstbeelden en zien daarbij verstedelijking/metropoolvorming en ruimtegebruik als belangrijke toevoeging. Juist nu is er behoefte aan horizonverbreding en beleidsscenario's met meer flexibiliteit die een verband leggen tussen al deze thema's. Al je geld inzetten op één gewenst toekomstscenario is riskant en geeft bijna de zekerheid dat dat wereldbeeld niet bereikt zal worden.

*'Deep in our hearts, we would all choose a scenario with no surprises.'*  
*Pierre Wack, the 'father of scenarios'*

Voor een goede discussie met behulp van scenario's is het belangrijk om tot een goede keuze te komen van het te hanteren assenkruis van onzekerheden. Algemeen principe daarbij is dat je niet of zeer beperkt invloed hebt op de ontwikkeling op de assen. De toekomst overkomt je. Vooral vanuit het perspectief van de overheid speelt daarbij de vraag wat je kunt beïnvloeden. Juist politici hebben vaak sterk het gevoel dat ze ontwikkelingen zoals in het voorbeeld kunnen beïnvloeden. Dat verklaart ook de neiging bij politici om bij 4 scenario's één voorkeursscenario te kiezen. De alternatieve scenario's worden dan al snel als irrelevant beoordeeld, waarmee de opzet van scenarioplanning onderuit gehaald wordt.

Daarbij moeten ook minder waarschijnlijk lijkende ontwikkelingen worden meegenomen. Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is de mogelijkheid dat de (centrale) stad minder aantrekkelijk wordt. Hoewel er al enige jaren stagnatie is in de woningbouw is er bij velen het gevoel dat de groei van de steden zich zal voortzetten. Dit terwijl nog geen

40 jaar geleden de toekomst van veel binnensteden verre van rooskleurig was. De vraag is of het door een reeks van gebeurtenissen (economische malaise, werkloosheid, sociale onrust) niet denkbaar is dat er toch weer een trek naar buiten zal ontstaan. Voor de verdere ontwikkeling van de mobiliteit in en rond de stad zou dit vergaande gevolgen hebben. Geplande projecten zijn wellicht niet meer nodig, andere juist wel. Door geen rekening te houden met zo'n door velen als ondenkbare en of ongewenste ontwikkeling, hebben we als het toch zou gebeuren geen passend antwoord.

In bijgaand voorbeeld laten we zien met wat voor mobiliteitsgevolgen we rekening zouden moeten houden bij een combinatie van meer of minder populariteit van de stad en een voorspoedige of juist minder voorspoedige economie.

Voorbeeldscenario's voor de toekomst van de stad		
De (binnen)stad is 'in'		
	Stedelijke voorzieningen en stedelijke OV steeds meer onder druk m.n. kansen voor de fiets	Druk op stedelijke ruimte en uitleg in nabijheid stad neemt toe + grotere stedelijke bereikbaarheidsopgave gericht op OV en fiets
Economische krimp	Sterke verloedering van stad met verminderd draagvermogen voor OV	Minder druk op transformatie stad met toenemende dagelijkse pendel over langere afstanden en nadruk op autogebruik
		Economische groei
De (binnen)stad is 'uit'		

## 7. Conclusies

Hoewel de uitspraak 'never waste a good crisis' tot de verbeelding spreekt en er ook wel een kern van waarheid in schuilt, moeten we de positieve kant van een crisis niet overdrijven. Anders gezegd: een crisis blijft een paardenmiddel om problemen op te lossen maar als een crisis zich voordoet kun je er maar beter gebruik van maken. Dat vraagt een alerte overheid die vooruit denkt en vervolgens consistent is in zijn handelen. Anticiperen op mogelijke ontwikkelingen hoort daarbij en is in zekere zin ook de rechtvaardiging van overheidsingrijpen.

Plannen klaar hebben liggen voor als zich een opportunity voordoet is een vorm van anticipatie, maar klinkt wat cynisch: alsof je zit te wachten tot er zich een incident voordoet. Rekening houden met meerdere mogelijke ontwikkelingen (ook wat minder gewenste) klinkt al een stuk beter. Je bent dan eerder in staat om signalen op te vangen en hebt eerder een antwoord klaar als een dergelijke situatie zich voordoet. Dat scenarioplanning zich de laatste tijd weer in een grotere populariteit mag verheugen lijkt daarom geen toeval. De opeenvolgende crises en de duur en diepte van de huidige crisis geeft daar alle aanleiding toe. Als deze crisis de overheid alerter, sensitiever en innovatiever maakt mag dat in ieder geval als positieve bijdrage van de crisis worden gezien.

De ervaring leert wel dat het lastig is om beleidsmakers/politici mee te krijgen in scenario's die niet bij voorbaat passen in hun referentiebeeld. Dat de economie ook langere tijd niet zou kunnen groeien of dat de populariteit van de stad ook weer kan kenteren is niet iets waar huidige beleidsmakers en politici warm voor lopen. Toch is het goed om ook die mogelijke toekomst te verkennen, al is het maar om bijtijds te kunnen reageren als het zover zou komen.

*Hoe lastig het ook is om je te verplaatsen in een toekomst die haaks staat op de actualiteit, het verleden laat zien dat er grote trendbreuken kunnen zijn die vaak kort van tevoren nog niet werden herkend.*

## **Referenties**

Shell scenarios team (2013). *New Lens Scenarios; A shift in perspective for a world in transition*. Den Haag: Shell International BV. <http://www.shell.com/global/future-energy/scenarios/new-lens-scenarios.html>

Wee, B. van, Blom, U. (2008). *In de toekomst gaat het beter; Tien suggesties ter verbetering van toekomstonderzoek voor verkeer en vervoer*. Delft: CVS 2008.

Project Questa (1998). *Verplaatsen in de toekomst; omgevingsscenario's Tweede Generatie*. Den Haag: Adviesdienst Verkeer en Vervoer, ministerie Verkeer en Waterstaat.

Amsterdam Economic Board (2013). *Metropoolregio Amsterdam 2025; Scenarioanalyse voor de MRA*. Amsterdam: Amsterdam Economic Board. <http://www.iamsterdam.com/nl-NL/Business/Amsterdam-Economic-Board/Scenarios2025>

Weel, B. ter, Horst, A. van der, Gelauff, G. (2010). *The Netherlands of 2040*. Den Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline (2013). <http://www.Statline.CBS.nl>

Couwenberg, P., Bökkerink, I. (2013). *'Een vredesleger faalt in tijden van oorlog.'* Amsterdam: Het Financieele Dagblad, 12 september 2013. <http://fd.nl>