

Toekomst denken: onzekerheid omarmen in beleid

Daniëlle Snellen – PBL – danielle.snellen@pbl.nl

David Hamers – PBL – david.hamers@pbl.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
23 en 24 november 2017, Gent**

Samenvatting

Het PBL werkt aan een scenariostudie waarin plausibele toekomstscenario's voor Nederlandse stedelijke regio's worden ontwikkeld en geduid. Met deze manier van toekomst verkennen willen we bijdragen aan het omarmen van onzekerheid als een kans om betere plannen te maken voor mobiliteit en verstedelijking in ons land. Meer traditionele toekomstverkenningen proberen vaak om de onzekerheid die we over de toekomst hebben, terug te brengen tot enkele dimensies en deze, veelal kwantitatief, in bandbreedtes te vangen. Wij willen de onzekerheden juist in alle breedte verkennen en daarvan leren.

In een kampvuursessie op het CVS 2017 willen wij graag met jullie in gesprek over verschillende vormen van toekomst verkennen en hoe we onzekerheid kunnen omarmen als leerproces en bron van relevante beleidsinformatie.

Toekomst denken: onzekerheid omarmen in beleid.

kampvuursessie

Als planologen, stedenbouwkundigen en verkeerskundigen worden geacht te weten wat we doen. Wat te plannen, waar en hoeveel van alles. Woningen, bedrijven- of kantorenlocaties, winkels, ruimte voor groen en recreatie, wegen, buslijnen, spoorwegen, noem maar op. Elk volgend project weer, bestuderen we zo goed mogelijk de context; waar komt de woning te staan, naar welke bestemming is de busreiziger op weg. Maar we weten ook dat daarachter allerlei onzekerheden liggen, die invloed hebben op wat we zouden moeten doen.

Sommige onzekerheden zijn te vatten als extrapolaties van nu bekende getallen, maar voor andere ligt dat ingewikkelder. Hoe zal de bevolking zich ontwikkelen? Wat voor huishoudens gaan ze vormen en wat zijn de woonwensen van die huishoudens? Hoe en waar willen ze recreëren? Waarmee verdienen ze hun geld en hoe ziet werken er eigenlijk uit over 20 jaar? Hoe zullen we in de toekomst reizen: in autonome voertuigen, traditionele treinen of vooral virtueel? Wat brengt technologie ons in het digitale tijdperk? En uiteindelijk: verandert de manier waarop wij de wereld om ons heen zien, wat we straks belangrijk vinden?

Al deze vragen gaan gepaard met een gigantische onzekerheid over wat het antwoord zal zijn. Veel toekomstverkenningen richten zich er vooral op om deze onzekerheid te reduceren tot bandbreedtes. Met behulp van empirie en modellen extrapoleren we dat wat we weten over het nu en het recente verleden naar de toekomst, in de veronderstelling dat we daarmee een 'evidence base' hebben om mee te werken in onze planvorming. Logisch, want je krijgt geen project af, als je telkens weer moet nadenken over de grote onzekerheden in de toekomst. Echter, eigenlijk verstoppen we op deze manier vooral de onzekerheid over de toekomst, min of meer angstvallig. Want eigenlijk weten we heel goed dat we de toekomst een 'diepe onzekerheid' in zich draagt, zeker nu we te maken hebben met een aantal grote transitie zoals bijvoorbeeld die rondom informatie- en communicatietechnologie en klimaat/energie. Dergelijke grote onzekerheid laat zich nooit echt temmen met meer data, geavanceerdere statistiek en betere modellen. En toch baseren we er in belangrijke mate onze plannen en ons beleid op.

Dat is een probleem, want terwijl we de onzekerheid niet in de ogen kijken, leggen we in onze projecten een nieuwe werkelijkheid vast die geen rekening houdt met die onzekerheden. Zijn die wegen of ov-lijnen wel nodig als er straks autonome voertuigen zijn? Is bouwen om knelpunten weg te werken wel de weg naar de stedelijke regio die we (straks) willen zijn? Houden we met de ontwikkeling van onze kustzone ook rekening met het mogelijk toenemen van de recreatiedruk omdat het Middenlandse Zeegebied te heet wordt in de zomer? Door beter naar de onzekerheden te kijken, kunnen we ruimte houden voor oplossingen die morgen nodig zijn.

Geïnspireerd door denkers/onderzoekers als Glenn Lyons, Anthony Townsend en Martijn van der Steen zijn we bij het PBL gestart met een spannend project om scenario's te ontwikkelen voor denkbare toekomst voor mobiliteit en verstedelijking in Nederlandse

stedelijke regio's. Scenario's die onzekerheid omarmen en vatten in verhalen en beelden. Ons doel: verkennen wat de toekomst ons kan brengen en, misschien nog wel belangrijker, deze scenario's interpreteren vanuit een breed scala aan (normatieve) perspectieven. Onze tijdhorizon is grofweg 2050 en in onze scenario's betreffen niet alleen een eindbeeld, maar ook de weg er naartoe. Dit alles om kennis te leveren voor een maatschappelijk en politiek debat over wat voor steden we (als samenleving) eigenlijk willen in de toekomst en welke plannen of beleid nodig zijn om daar te komen, rekening houdend met verschillende groepen in de maatschappij (niet alleen de 'spannende' en 'hippe' groepen, maar ook de heel gewone) en met oog voor de dilemma's die we onderweg tegen kunnen komen.

Klassieke scenariostudies beginnen veelal met het bepalen van twee kernonzekerheden, om deze vervolgens uit te zetten in een assenkruis; zo definiëren ze vier toekomst. Andere studies bouwen scenario's die passen bij bepaalde normatieve perspectieven of starten vanuit de wensen en behoeften van verschillende groepen mensen of bedrijven. Ook zijn er studies die de methode van backcasting toepassen, waarbij vanuit een of meerdere wenselijke toekomstbeelden terug geredeneerd wordt naar het nu. Wij willen onze scenario's maken met een aanpak die lijkt op de scenario's ontwikkeld door Townsend in de VS in de studie 'Re-programming mobility' (2015). We bouwen meerdere scenario's die een verscheidenheid aan mogelijke ontwikkelingen in verstedelijking, verplaatsingsgedrag, technologie én beleidskeuzes representeren. We kiezen daarbij bewust niet voor het a priori vaststellen wat de twee kernonzekerheden zijn. Omdat we denken dat er niet twee 'belangrijkste' onzekerheden zijn en omdat zo'n assenkruis vaak minstens één hokje oplevert waar je eigenlijk niets mee kunt. We kiezen ook niet voor een of enkele specifieke (normatieve) perspectieven. We willen juist meerdere scenario's maken die elk een plausibele toekomst beschrijven, compleet met voor- en nadelen, lusten en lasten. Plausibel betekent daarbij ook dat we weg willen blijven van doemdenken of utopia's.

Ons proces bestaat uit vier stappen. In de eerste stap, die we inmiddels hebben afgerond, hebben we door middel van literatuurstudie, media-analyse en interviews met diverse experts een overzicht gegenereerd van relevante (mogelijke) ontwikkelingen en de meest dringende (beleids)dilemma's die in de scenario's een plek moeten krijgen. We zitten nu in de tweede stap: de scenariobouwfase. In een intensief proces met nationale, regionale en lokale beleidsmakers (met al hun lange- en kortetermijnzorgen), onderzoekers in diverse relevante domeinen, jonge vakgenoten, creatieve denkers en mensen uit bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties gaan we mogelijke toestanden tot leven brengen in woord en beeld. De derde stap omvat een kritische duiding van de scenario's vanuit een breed scala aan perspectieven en ten slotte zullen we beleidsrelevante conclusies trekken die bruikbaar zijn voor zowel Rijk als regio, met een focus op de domeinen ruimte en bereikbaarheid.

Dit project is gestart in januari 2017. Voor de zomer van 2018 willen we ons eindresultaat afronden. Onderweg nemen we veel mensen voor korte of langere tijd 'aan boord'. We omarmen hun input en creativiteit. Tijdens het CVS nemen we we ook graag jullie, al is het maar voor even, met ons mee. We nodigen jullie uit om met ons te reflecteren op onze reis naar de toekomst van onze Nederlandse stedelijke regio's. Daarbij zoeken we nadrukkelijk jullie input over hoe we met zo'n scenariostudie de

meeste relevante en bruikbare informatie voor planologen, stedenbouwkundigen en verkeerskundige kunnen halen. Maar bovenal willen we, samen met jullie, nadenken over hoe we – als beroepsgroep – kunnen leren onzekerheid te omarmen als een kans om betere plannen te maken.

Vragen voor de discussie:

- Wat staat ons in de weg om ons op een andere manier te verhouden tot onzekerheid? Waar zijn we bang voor?
- Willen we een switch maken van een praktijk van 'predict and provide' naar 'decide and provide' en zo ja, hoe komen we daar?
- Welke mogelijkheden zien jullie om scenario's zoals wij die nu ontwikkelen te gebruiken in planning en beleid? Zijn er al goede voorbeelden?
- Wat inspireert in dit verhaal? Wat zijn de voordelen?
- Bij wie zullen we de meeste weerstand treffen voor een benadering die onzekerheid omarmd en wie staat er het meest voor open?
- Wat verliezen we met een nieuwe benadering van toekomstverkennen?

Referenties

Townsend, A. (2014), *Re-programming Mobility. The digital transformation of transportation in the United States*, New York: Rudin Center for Transportation Policy and Management.