Toekomstbewust Den Haag?

Toepassing van de scenariomethode bij de Gemeente Den Haag
Practicing the scenario-axes technique at the Municipality of The Hague

Masterthesis Planologie

M. A. Cornelissen
3134547

Toekomstbewust Den Haag?
Future awareness in The Hague?

Toepassing van de scenariomethode bij de Gemeente Den Haag.
Practicing the scenario-axes technique at the Municipality of The Hague.

12 januari 2011

M. A. Cornelissen
3134547

Begeleiders:
Jan-Willem Kooijmans (Gemeente Den Haag)

Friedel Filius (Universiteit Utrecht)

Universiteit Utrecht

Afbeelding voorblad: Skyline Den Haag (Panoramio, 2010).

Voorwoord

De corner wordt nu genomen van de rechterkant van het veld met de linkervoet van Arjen Robben. Bal gaat ongetwijfeld indraaien en dat bleek net ook wel een aardige zet want in de verdedigende zin zitten ze er niet altijd even goed bij. Kijken hoe die corner is, die corner komt laag, wordt doorgekopt door Kuyt en daar gaat ie! Hij zit er in! Het is Sneijder, hij zit er in!

De afgelopen acht maanden hebben voor mij in het teken gestaan van (grofweg) twee zaken. De voorliggende scriptie is nummer één. Een goede tweede is het WK voetbal. Hiervan is bovenstaand verslag van Jack van Gelder in de wedstrijd tegen Brazilië voor mij de meest memorabele gebleken.

Het voorliggende onderzoek is een belangrijk onderdeel van de Master Planologie. In de scriptie moet namelijk de, tijdens de opleiding, opgedane kennis zelfstandig worden toegepast in de praktijk. Ik heb kennis kunnen maken met deze praktijk door stage te lopen bij de Gemeente Den Haag. Zo heb ik de zeer leerzame mogelijkheid gekregen om theorie (wetenschappelijk) toe te passen op een probleem in de praktijk.

Voor het uiteindelijke resultaat ben ik velen dank verschuldigd. Allereerst wil ik de Gemeente Den Haag bedanken voor de mogelijkheid die mij geboden is om stage te lopen. Dit geldt in het bijzonder voor de Afdeling Planologie. Dank voor de manier waarop ik kennis heb mogen maken met de praktijk. Tevens ben ik dankbaar voor de informatie die mij in reactie op mijn presentatie, aan het einde van de stage, is toegekomen. Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan de verschillende mensen die wilden meewerken aan mijn onderzoek. In het bijzonder mijn twee begeleiders: Jan-Willem Kooijmans (Gemeente Den Haag) en Friedel Filius (Universiteit Utrecht). Beiden hebben waardevolle suggesties gedaan die positief hebben bijgedragen aan de kwaliteit van het stuk, waarvoor dank. Anderen die ik wil bedanken zijn de mensen die ik heb mogen interviewen, in alfabetische volgorde: Irene Bikker, Frank van Eck, Louis Genet, Paul Kersten, Peer Peters, Wiebe Postma, Marjolein Rours, Louis Royen, Rob van Sprundel en Leo Staal. Zonder hun informatie zou het onderzoek de nodige diepgang missen. Ten slotte wil ik ook mijn vader bedanken voor alle waardevolle opmerkingen.

Utrecht, januari 2011

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de toepassing van scenario's bij de Gemeente Den Haag. Eind 2009 zijn hier speciale scenario's voor Den Haag opgesteld (4) om mogelijke toekomsten van de stad te verkennen: de Haagse scenario's. In deze scriptie is nagegaan in hoeverre in de twee onderzochte cases (de Internationale Zone en de Binckhorst) gebruik wordt gemaakt (of is gemaakt) van scenario's. Uitgangspunt hierbij is de vraag of de Haagse scenario's bij de bestaande praktijk kunnen aansluiten dan wel een aanvulling op de praktijk kunnen vormen. In het onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Wat verklaart de spanning die bestaat tussen de kwalitatieve toekomstverkenning en het IpSO, in het bijzonder de Internationale Zone en de Binckhorst, in de Gemeente Den Haag en hoe kan daar mee worden omgegaan?

In het onderzoek is de meerwaarde van scenario's uitgesplitst naar vijf verschillende functies: *inspireren*, *toetsen*, *leren*, *monitoren* en *proces* (kader). Door het bestuderen van beleidsdocumenten (toegespitst op de Internationale Zone en de Binckhorst) en het houden van semigestructureerde interviews met betrokkenen, is onderzocht in hoeverre de vijf functies in de twee cases benut worden. Daarnaast is het Investeringsprogramma (IpSO) van de gemeente in de vier verschillende scenario's geplaatst. Zodoende is duidelijke geworden waar de gevoeligheden liggen bij het toepassen van de Haagse scenario's op het gemeentelijke beleid.

Inspireren	Scenario's inspireren nieuw beleid. Dit beleid speelt in op de kansen en bedreigingen die uit de scenario's naar voren komen.
Toetsen	Scenario's worden gebruikt om te toetsen of een strategie robuust is c.q. goed scoort in meerdere scenario's. Wanneer dit niet het geval is, verdient heroverweging de voorkeur.
Leren	Scenario's worden gebruikt om het heersende perspectief uit te dagen en uiteindelijk te verbreden. Getest wordt of beleid teveel op een bepaald perspectief is geënt.
Monitoren	Scenario's leggen de gevoeligheden (trends) van het bestaande beleid bloot. Tijdens de uitvoering wordt gemonitord of er zich veranderingen voordoen bij de geïdentificeerde trends en of dit gevolgen heeft voor de gehanteerde strategie.
Proces	Scenario's bevorderen de communicatie tussen verschillende actoren doordat ze als gezamenlijke taal over de toekomst gebruikt worden.

Uitkomst van de IpSO-analyse is de gevoeligheid van het gemeentelijke beleid voor economische voorspoed in een internationale wereld. Aan de hand hiervan is gekozen voor de twee cases: de Internationale Zone en de Binckhorst. Beide gebieden staan namelijk centraal in het verwezenlijken van de internationale Haagse ambities. Bovendien maakt de volatiele wereldeconomie beide cases kwetsbaar en toepassing van de scenariomethode potentieel kansrijk: scenario's zijn immers ontworpen om met grote onzekerheid (zoals in beide cases) om te gaan. Onderzocht is of gebruik van de vijf functies belemmerd wordt door de kloof tussen strategische planning en project en/of beperkingen van politieke, financiële en institutionele aard, een rol spelen.

In de Internationale Zone en Binckhorst is spanning aangetroffen, omdat de meerwaarde van de scenario's niet volledig wordt benut. *Inspireren* is in beide gevallen niet aangetroffen. Dit komt door politieke beperkingen, maar vooral ook door de geringe verspreiding van scenario's richting (ambtelijke) opdrachtgevers. *Toetsen* wordt beperkt doordat de Haagse scenario's als explorerend, niet geschikt zijn voor het vormen van robuust beleid. Kwantitatieve scenario's, zoals in de Binckhorst toegepast, zijn hier meer op hun plaats. Voor de *leer*functie kan worden aangesloten bij een bestaande praktijk. In de Binckhorst zijn in aanloop naar het masterplan verschillende positioneringen uitgewerkt. Achteraf gezien zijn deze wellicht niet voldoende contrasterend geweest, omdat onvoldoende rekening is gehouden met een economische crisis als de huidige. Bij de Internationale Zone hebben politieke beperkingen hier een rol gespeeld. Het idee dat er op een gegeven moment een keuze gemaakt moet worden, maakt dat perspectiefverbreding ook in de planvoorbereiding moeilijk uit de verf komt.

Monitoren is in beide cases aangetroffen. Aanpassen aan de economische en maatschappelijke omgeving is noodzakelijk wanneer er sprake is van een economische crisis als nu. Er zitten echter financiële en ook politieke beperkingen aan monitoren, omdat alleen in extreme gevallen een koerswijziging te verdedigen is, ondanks de grote financiële consequenties. *Proces* ten slotte is niet aangetroffen omdat de scenario's jong zijn. Mede daardoor is de verspreiding tot nu toe beperkt en moet ook deze functie in de toekomst nog groeien. Het ontbreken van een duidelijk communicatieplan heeft bovendien aan een gebrekkige procesfunctie bijgedragen. Daarnaast maakt de kloof tussen strategische planning en project dat het gebruik van kwalitatieve scenario's buiten de planvormingfase een moeilijke opgave is. Bij de uitvoering moet immers altijd een keuze worden gemaakt en bestaat de voorkeur voor zekerheid. Dit kan de verspreiding in de toekomst bemoeilijken. De Haagse scenario's kunnen aldus in potentie van toegevoegde waarde zijn.

Zoals uit de hoofdvraag blijkt is ten slotte onderzocht op welke manier de bovengenoemde situatie kan worden verbeterd. Aanbevolen wordt om *toetsen* als functie van de Haagse scenario's te laten vallen. Daarnaast is duidelijke communicatie van belang, omdat scenario's vaak in visievormend verband worden gezien. De Haagse scenario's zijn hier vanwege hun extreme spreiding niet geschikt voor, bovendien raakt zodoende *leren* ondergesneeuwd. Verder kunnen scenario's na de planvormende fase worden gebruikt door vooraf te *monitoren* waarvoor het desbetreffende beleid gevoelig is. In de latere planfases kan de aandacht dan uitgaan naar deze gevoeligheden. Voor de verspreiding van de Haagse scenario's zijn ten slotte twee verschillende opties uitgewerkt. Enerzijds kan ervoor gekozen worden om de scenario's geleidelijk te verspreiden binnen de gemeente. Anderzijds is het ook mogelijk om de economische crisis en vooral de gevolgen daarvan voor de gemeente, aan te grijpen als stimulans om toepassing van scenario's binnen de Gemeente Den Haag te promoten.

Inhoudsopgave

Voorblad 1
Titelblad 2
Voorwoord 3
Samenvatting 4
Inhoudsopgave 6
Inleiding 7

Deel 1 Theoretisch kader 13
Hoofdstuk 1 Toekomstverkenning en de scenariomethode 14
1.1 Toekomstverkenning 14
1.2 Scenariomethode 17
1,3 Toepassing scenariomethode in de planologische beleidspraktijk 24
Hoofdstuk 2 Strategische planning versus projectmatig werken? 28
2.1 Van dromen naar doen? 28
2.2 Oplossingsvormen kloof strategische planning en projectmatig werken 34
2.3 Conceptueel model 40
Hoofdstuk 3 Methodologie 42
3.1 Verantwoording onderzoeksopzet 42
3.2 Verantwoording keuze documenten en contactpersonen 44

Deel 2 Empirisch gedeelte 48
Hoofdstuk 4 Haagse scenario's en het IpSO 49
4.1 De Haagse scenario's 49
4.2 Het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) 53
4.3 Toepassing Haagse scenario's op het IpSO 54
Hoofdstuk 5 Internationale Zone 57
5.1 Internationale Zone 57
5.2 Meerwaarde optimaal benut? 59
5.3 Welke verbeteringen kunnen de toepassing van de scenario's bevorderen? 64
Hoofdstuk 6 Binckhorst 69
6.1 De Binckhorst 69
6.2 Meerwaarde optimaal benut? 73
6.3 Welke verbeteringen kunnen de toepassing van de scenario's bevorderen? 79

Deel 3 Analyse Haagse praktijk 81
Hoofdstuk 7 Eindconclusie 82
7.1 Wordt de meerwaarde van de scenario's optimaal benut? 82
7.2 Wat is de oorzaak van de spanning? 83
Hoofdstuk 8 Aanbevelingen 89

Lijst van geïnterviewden 92
Literatuurlijst 93
Bijlagen 99
Bijlage 1 Samenvatting interviews S1 t/m S4 99
Bijlage 2 Scores IpSO criteria in Haagse scenario's 101
Bijlage 3 Interviews IZ 1 t/m IZ 5 103
Bijlage 4 Interviews B1 en B2 121
Bijlage 5 Samenvatting afdelingsoverleg Planologie 136

Inleiding

"The future is an opaque mirror. Anyone who tries to look into it sees nothing but the dim outline of an old and worried face."

De aangehaalde woorden zijn van de Amerikaanse schrijver en journalist Jim Bishop (maart 1959). Toekomst is een fascinerend onderwerp waarover vele interessante en ook humoristische quotes bestaan. Bishop vertegenwoordigt een groep die de nadruk legt op de onzekerheid van die toekomst. De Canadese journalist Robert Fulford stelde: *"I've seen the future and it doesn't work."* Anderen staan positiever tegenover de toekomst en benadrukken het belang en de mogelijkheid op de toekomst te anticiperen. Illustratief is misschien wel de uitspraak van de Amerikaanse sciencefictionschrijver William Gibson: *"The future is here. It's just not widely distributed yet."*

Bovenstaande opvattingen worden door Asselt e.a. (2010) in hun recente studie *Uit zicht* (WRR) treffend samengevat en gecombineerd. In de studie staat centraal dat de toekomst open is (onzeker), maar niet leeg omdat veel over de toekomst nu al bekend is (beleidsmaatregelen die hun schaduw vooruit werpen en de gebouwde omgeving vanwege de lange levensduur). Diezelfde studie toont aan dat ondanks de onzekerheid verkenning/prognoses over de toekomst een grote rol spelen bij beleidsvorming. Zolang tijdreizen niet mogelijk is, vinden ingrepen immers in de toekomst plaats. Kennis over die toekomst is voor de ruimtelijke ordening en de planologische praktijk belangrijk omdat ook ruimtelijke ingrepen (veel) tijd vergen. Tegelijkertijd klinkt echter uit verschillende bronnen door dat het gebruik van toekomstverkenningen moeizaam verloopt. De spanning tussen de onzekere toekomstverkenningen en de roep om zekerheid vanuit de projectmatige praktijk, is aanleiding voor de studie (Uit zicht) waaraan gerefereerd is (Asselt e.a., 2010). Dit is in een notendop de problematiek waarover het voorliggende onderzoek gaat.

Allereerst wordt de aanleiding van onderzoek verder uitgewerkt. Vervolgens zal voor de duidelijkheid een inleiding worden gegeven op de context waarbinnen het onderzoek is gedaan: de Gemeente Den Haag. Vervolgens wordt in aansluiting op de aanleiding de hoofdvraag van het onderzoek uit de doeken gedaan. Om deze te kunnen beantwoorden zijn acht deelvragen opgesteld, ook deze worden benoemd. De inleiding wordt afgesloten met de leeswijzer die opbouw van het onderzoek beschrijft.

Aanleiding

De maatschappij is gebaat bij een zo effectief mogelijk ruimtelijk beleid. Effectief ruimtelijk beleid houdt in dat er rekening wordt gehouden met de mogelijke ontwikkelingen en trends in de toekomst. Op die manier wordt enerzijds voorkomen dat het gevoerde beleid in de toekomst buitenspel wordt gezet vanwege tegengestelde ontwikkelingen. Het zou bijvoorbeeld weinig effectief zijn om massaal woningtypen of bedrijfspanden te realiseren waar over tien jaar geen vraag meer naar is. Het gevoerde beleid (bouw woningen) wordt in dit voorbeeld door maatschappelijke of economische ontwikkelingen (vraaguitval) onmogelijk gemaakt. Anderzijds wordt op deze wijze ook geanticipeerd op toekomstige trends zodat bijbehorende kansen worden benut. Zo is de voorkeur van hoogopgeleide jongvolwassenen voor compact stedelijk wonen positief gebleken voor de revitalisering van binnenstedelijke locaties. Kortom, de maatschappij is gebaat bij toekomstbestendig ruimtelijk beleid.

Effectief beleid is opgesteld met een achterliggende visie of strategie. Wanneer beleid louter bestaat uit projecten die los van elkaar staan, is niet alleen het risico aanwezig dat twee projecten elkaar gaan tegenwerken, ook is het waarschijnlijk dat op die manier de

meerwaarde, die verschillende projecten voor elkaar kunnen hebben, niet wordt benut. In dit verband wordt ook vaak de waterbedproblematiek aangehaald, onder andere door Slob e.a. (2008). Daarbij gaat de ontwikkeling van het ene gebied ten koste van de kwaliteit in een ander gebied. Het probleem wordt daardoor niet opgelost, maar slechts verplaatst (Slob e.a., 2008). Ook geeft het werken met een visie duidelijkheid. Burgers, maar ook bedrijven, weten op die manier beter waar zij aan toe zijn. In een studie over infrastructuurontwikkeling van het OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) wordt in dit verband gesteld dat strategische planning een bijdrage kan leveren aan de maatschappelijke acceptatie van infrastructurele projecten (OECD, 2000). Zonneveld e.a. (2009) menen dat vaak onvoldoende sprake is van deze acceptatie aangezien grote projecten veelvuldig als controversieel worden verklaard (Zonneveld e.a., 2009).

Ten slotte wordt voorspeld dat in de toekomst de druk op de ruimte (in ieder geval tot 2020) toeneemt (CPB e.a., 2006). Dit maakt een effectieve ruimtelijke ordening nog meer noodzakelijk. Immers, als er meer druk komt te staan op minder beschikbare ruimte is het nog belangrijker om tot een goede en rechtvaardige belangenafweging te komen. Een rechtvaardige belangenafweging houdt in dat er bij plannen (de projecten) rekening moet worden gehouden met de toekomstige ontwikkelingen (Duin e.a., 2004).

Tot zover de maatschappelijke kant van de aanleiding. Het onderzoek heeft ook een belangrijke wetenschappelijke aanleiding. De scriptie is vanuit planologisch perspectief geschreven. Eén van de interessantste onderdelen van planologie is (naar de mening van de onderzoeker) het bezig zijn met de toekomst. In het begin van de Masteropleiding is in het interessante vak *Beyond Urban Planning* stilgestaan bij de toekomst: In dit vak staat de vraag centraal hoe planologie zou kunnen (of moeten) reageren op ontwikkelingen in de maatschappij. Het afstudeeronderzoek sluit aan bij dit thema en bekijkt hoe mogelijke toekomstige ontwikkelingen of ideeën daarover in (bijvoorbeeld) de maatschappij het huidige beleid kunnen verrijken. Zodoende zijn toekomstverkenningen ten tonele verschenen. De toekomstverkenningen (in dit geval in de vorm van scenario's) worden opgesteld om inzicht te krijgen in belangrijke toekomstige trends en ontwikkelingen. Echter, ook motieven als verbreding van het heersende perspectief, het aanbrengen van meer eenheid en consistentie in het gevoerde beleid en het inspelen op actualiteit, spelen een rol (o.a. Duin e.a., 2004; Schoonenboom, 2000). Probleem is dat er geworsteld wordt met het in praktijk brengen van (de lessen van) toekomstverkenningen (WRR, 2010). Dit houdt wellicht verband met het feit dat het gevoerde ruimtelijke beleid grotendeels (en steeds meer) uit projecten is opgebouwd (Ministerie van VROM, 2010) (Zonneveld e.a., 2009). Deze landelijke trend is ingezet om planologie meer uitvoeringsgericht te laten werken. Hoewel sommigen beweren dat dit komt doordat planologie als visionaire discipline niet voldoende heeft gebracht (Zonneveld e.a., 2009), menen anderen dat de trend ingegeven is door veranderingen in de maatschappij (Albrechts, 2006).

De projectopbouw verschilt op veel punten van de lange termijn strategische planning. Met recht kan gesproken worden van twee tegenpolen binnen het planologische vakgebied. Het probleem is dat beide onderdelen elkaar nodig hebben om succes te boeken. Zo is strategische planning nodig om ervoor te zorgen dat er een samenhangend en daarmee effectiever beleid wordt gevoerd. Daarnaast wordt door middel van strategische planning bekeken wat de invloed van trends en ontwikkelingen, die in de toekomst zouden kunnen plaatsvinden, kan zijn voor het huidige en natuurlijk ook toekomstige beleid. Beide onderdelen zijn zodoende onmisbaar en de opgave is erin gelegen hoe deze te combineren. Deze discussie wordt al lang gevoerd en in de loop der tijd zijn er door verschillende onderzoekers oplossingen aangedragen. Met de huidige praktijk die zich steeds meer richt op het uitvoeren van projecten (ook wel projectologie genoemd) is de problematiek echter weer

naar de voorgrond geschoven. “Oude” oplossingen als de *mixed scanning approach* van Etzioni en de *communicative turn* (o.a. Innes, 1995) in de planologie van midden jaren negentig hebben aldus tot op heden geen oplossing kunnen geven. Hedendaagse wetenschappers buigen zich daarom opnieuw over de vraag die hun voorgangers gehoopt hadden beantwoord te hebben: hoe kunnen strategische planning en projecten gecombineerd worden ondanks hun verschillendheid (Zonneveld e.a., 2009)?

Gemeente Den Haag

Binnen de Gemeente Den Haag heeft de directie Beleid (als onderdeel van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling; DSO[1]) de taak om: “*richting te geven aan het veranderingsproces waarin de stad Den Haag zich constant bevindt* (Gemeente Den Haag, 2010).” Daarbij is het doel in te spelen op de ontwikkelingen en kansen die zich voordoen (Gemeente Den Haag, 2010). Dit sluit aan bij de trend zoals *Kreukels* die in 1999 constateerde: alle overheidslagen doen aan zowel strategische, tactische als operationele planning (Spit & Zoete, 2006, pp. 143-144). De directie Beleid bestaat uit zes verschillende afdelingen, waarvan Planologie er één is. Het onderzoek is vanuit deze afdeling Planologie gedaan.

Tot 2009 werden de ontwikkelingen (trends) door de Gemeente Den Haag vooral in kaart gebracht via kwantitatieve prognoses. Vanaf 2009 is als aanvulling hierop gestart met het maken van kwalitatieve toekomstverkenningen. Verschillende ontwikkelingen die veel invloed hebben, of kunnen krijgen in de toekomst, blijken namelijk lastig te kwantificeren. Toename van onveiligheidsgevoelens, verharding van de maatschappij en de invloed van toekomstige technologieën worden daarom sinds 2009 opgenomen in de kwalitatieve toekomstverkenning voor de gemeente. Deze verkenning is vormgegeven door de scenariomethode te gebruiken. Omdat er binnen de gemeente weinig ervaring bestond met deze methode, zijn in samenwerking met adviesbureau Pantopicon uit Antwerpen vier verschillende scenario’s voor de stad opgesteld (de Haagse scenario’s). Nu deze vier scenario’s zijn gepresenteerd, wacht de volgende opgave. Namelijk: hoe kunnen deze abstracte en kwalitatieve uitkomsten worden gebruikt in de dagelijkse praktijk (Gemeente Den Haag, 2009a, pp. 8-9 & 25)? Hiermee komt de aangehaalde (landelijke) problematiek in de wetenschappelijk aanleiding op de voorgrond. Ook bij de gemeente wordt geworsteld met de vraag hoe lessen uit de toekomstverkenning in praktijk kunnen worden gebracht.

Binnen de Dienst Stedelijke Ontwikkeling wordt (sinds 2009) elk jaar het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) opgesteld waarin voor de korte en middellange termijn besloten wordt welke projecten uitgevoerd gaan worden. Dit programma heeft als basis een grote database met projecten. Elk project heeft scores toegekend gekregen op verschillende eigenschappen. Voorbeelden daarvan zijn: bijdrage aan leefbaarheid, financiële opbrengst en beoordelingen van het Haagse Ontwikkelingsbedrijf (GOB). Het Investeringsprogramma heeft een integraal karakter: verschillende afdelingen zijn er vertegenwoordigd, zodat uiteindelijk gezamenlijk wordt besloten welke projecten uitgevoerd worden. Zoals gezegd is dit jaar de kwalitatieve toekomstverkenning voor de stad voltooid (scenariomethode) en het doel is om die te koppelen met, of als instrument toe te passen op, het Investeringsprogramma. De vraag is hoe deze koppeling op een goede manier kan verlopen.

Ten slotte is voor de uitvoering van het gemeentelijke beleid, dat is vastgelegd in de structuurvisie (Wereldstad aan Zee; Gemeente Den Haag, 2005a), de stad opgedeeld in negen gebieden. Voor ieder gebied is of wordt een masterplan opgesteld. Idealiter werkt de meerwaarde van de scenario’s door tot op dit niveau, zodat ook op gebiedsniveau van de

[1] De DSO bestaat uit vijf directies: Beleid; Projectmanagement Den Haag (PmDH); Grond- en Ontwikkelingsbedrijf (GOB); Bouwen, Toezicht en Dienstverlening (BTD) en Financiën, Services en Control (FSC) (Gemeente Den Haag, 2010a).

scenariomethode kan worden geprofiteerd. Hier komt het vraagstuk uit de wetenschappelijke aanleiding om de hoek kijken. Omdat proces (toekomstverkenning) en project (Internationale Zone en Binckhorst) qua eigenschappen veel van elkaar verschillen, is het geen eenvoudige opgave om beiden in elkaar te laten overlopen.. Om die reden worden, naast het Investeringsprogramma, tevens twee gebieden onder de loep genomen: de Internationale Zone en de Binckhorst.

Hoofdvraag en deelvragen

Tot zover de context waarbinnen de probleemstelling van het onderzoek is gevormd. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe kwalitatieve toekomstverkenningen (in dit geval scenario's) van waarde kunnen zijn in het beleidsproces. In de praktijk klinkt deze meerwaarde echter moeilijk door, zo ook bij de Gemeente Den Haag. In het onderzoek wordt bekeken welke reden hiervoor aangedragen kan worden, dus waarom de Haagse scenario's zich moeizaam verspreiden. Hierbij komt de tegenstelling tussen strategische planning en project als een mogelijke verklaring naar voren. Wanneer de oorzaak geïdentificeerd is, wordt bekeken welke oplossing aangedragen kan worden om de toepassing van de scenario's in de toekomst te verbeteren. De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

Hoofdvraag:
Wat verklaart de spanning die bestaat tussen de kwalitatieve toekomstverkenning en het IpSO, in het bijzonder de Internationale Zone en de Binckhorst, in de Gemeente Den Haag en hoe kan daar mee worden omgegaan?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn er acht deelvragen opgesteld die samen antwoord geven op de gestelde vraag. Hieronder zijn deze acht vragen opgesomd. In de leeswijzer (het hierop volgende onderdeel van de inleiding) wordt beschreven hoe de vragen gevormd zijn en in welk hoofdstuk de betreffende vraag beantwoord wordt. Zodoende wordt duidelijk wat de opzet van het onderzoek is én waarom voor die opbouw is gekozen.

Deelvragen:

1. Wat is de scenariomethode en met welke doelen wordt de methode gebruikt?
2. Wat zijn de verschillen die bestaan tussen strategische planning enerzijds en projectmatig werken anderzijds en waardoor leidt dit tot problemen?
3. Welke oplossingen worden er vanuit de wetenschap aangedragen om het beschreven probleem op te lossen?
4. Hoe reageert het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling op de Haagse scenario's?
5. In hoeverre wordt de meerwaarde van scenario's voor de planvorming van de Internationale Zone benut en wat is daarvan de oorzaak?
6. Welke verbeteringen zijn aan te brengen om de meerwaarde van de Haagse scenario's optimaal te benutten?
7. In hoeverre wordt de meerwaarde van de scenario's voor de planvorming van de Binckhorst benut en wat is daarvan de oorzaak?
8. Welke verbeteringen zijn aan te brengen om de meerwaarde van de Haagse scenario's optimaal te benutten?

De hoofdvraag en bijbehorende deelvragen zijn zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant. Zoals de aanleiding beschrijft, is de maatschappelijke relevantie erin gelegen dat effectief ruimtelijk beleid rekening houdt met toekomstige ontwikkelingen. Zodoende kunnen waterbedeffecten worden voorkomen. Daarnaast biedt het hanteren van een visie

duidelijkheid richting bijvoorbeeld burgers. Toenemende druk op de ruimte maakt dit alles steeds dringender. Het onderzoek is tevens wetenschappelijk relevant, omdat er in de praktijk geworsteld wordt met het (optimaal) benutten van toekomstverkenningen. Hierbij treedt, zoals in de aanleiding beschreven, de tegenstelling tussen strategische planning en project op de voorgrond.

Leeswijzer

Na de inleiding is de scriptie opgedeeld in drie delen. In het eerste deel wordt het theoretisch kader uiteengezet. In het tweede deel wordt de aandacht verlegd naar de empirie. Ten slotte worden in het derde deel de conclusies en aanbevelingen beschreven die gevormd zijn door de eerste twee delen te combineren.

Het onderzoek begint dus met het theoretisch kader (deel 1). Met behulp van wetenschappelijke artikelen en boeken wordt een analysekader ontwikkeld waarmee de Haagse praktijk onderzocht kan worden. Uit de literatuur is bijvoorbeeld een aantal valkuilen naar voren gekomen waar rekening mee moet worden gehouden wanneer toekomstverkenningen doorwerken. Het theoretisch kader is opgebouwd uit twee hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op toekomstverkenningen en de scenariomethode in het bijzonder. Duidelijk wordt wat toekomstverkenning is, wat scenario's zijn en welke meerwaarde die scenario's kunnen hebben. Daarmee is antwoord gegeven op de eerste deelvraag van het onderzoek. In het tweede hoofdstuk wordt de aandacht naar de praktijk verlegd en treedt de kloof tussen strategische planning en project op de voorgrond. Nadat beide kanten van de kloof beschreven zijn, wordt de kern van de problematiek beschreven: strategische planning en projecten kunnen niet met én niet zonder elkaar (2.1). Zodoende wordt de tweede deelvraag beantwoord. In het vervolg van het hoofdstuk wordt beschreven welke oplossingen er voor de problematiek vanuit de wetenschap aangedragen zijn (2.2). In hoofdstuk 2 wordt dus ook antwoord gegeven op de derde deelvraag van het onderzoek. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een conceptueel model dat op basis van de twee theoretische hoofdstukken is gevormd (2.3).

Na het theoretisch kader volgt het derde hoofdstuk. Hierin wordt de methodologie van het onderzoek verantwoord. Centraal staat dat er gekozen is voor kwalitatief onderzoek, omdat het gaat over doorwerking (3.1). Bij dit proces zijn de perspectieven van de betrokkenen zeer belangrijk, kwantitatief onderzoek ligt dan niet voor de hand. De onderzoeksgegevens zijn aldus verkregen door deskresearch (wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten), semigestructureerde interviews met sleutelpersonen (Haagse scenario's en beide cases) en het afdelingsoverleg. Verder wordt in het derde hoofdstuk de keuze voor de twee cases, Internationale Zone en Binckhorst, verantwoord. Evenals de bijbehorende documenten en contactpersonen (3.2). Ten slotte wordt ingegaan op het afdelingsoverleg dat eveneens een belangrijke waarde voor het onderzoek heeft gehad.

Na de methodologie wordt de aandacht naar de empirie verlegd (deel 2). In het vierde hoofdstuk is het investeringsprogramma (IpSO) van de Gemeente Den Haag in de vier verschillende Haagse scenario's geplaatst. Op deze manier wordt duidelijk waar de gevoeligheden liggen bij het toepassen van de scenario's op het gemeentelijke beleid. Enerzijds verheldert dit de keuze voor de Internationale Zone en de Binckhorst. Anderzijds is zo ook antwoord gegeven op de vierde deelvraag van het onderzoek. In het vijfde hoofdstuk staat de Internationale Zone centraal (case 1). Eerst wordt beschreven wat de Zone precies is en welke plannen de gemeente met het gebied heeft (5.1). Vervolgens wordt bekeken in hoeverre de meerwaarde van de scenario's bij de planvorming in de Internationale Zone is benut (5.2). Dit is het antwoord op de vijfde deelvraag. Ten slotte wordt ook de zesde deelvraag behandeld. In 5.3 wordt beschreven welke verbeteringen er in de toekomst voor zouden kunnen zorgen dat de meerwaarde van de scenario's beter benut wordt. In het zesde

hoofdstuk wordt ingegaan op de situatie in de Binckhorst (case 2). Ook in dit hoofdstuk wordt eerst beschreven wat de Binckhorst is en welke plangeschiedenis het gebied kent (6.1). Vervolgens worden de scenario's erbij gepakt om te kijken in hoeverre de meerwaarde bij de planvorming in de Binckhorst is benut (6.2). Zodoende wordt antwoord gegeven op de zevende deelvraag. In 6.3 staat de achtste en tevens laatste deelvraag van het onderzoek centraal. Er wordt bekeken welke verbeteringen er mogelijk zijn die de toepassing van de scenario's in de toekomst kunnen verbeteren.

De scriptie wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen (deel 3). Hierbij is het theoretisch kader (in de vorm van het conceptueel model) vergeleken met de praktijk in de Internationale Zone en de Binckhorst. Hoofdstuk 7 beschrijft de conclusies die op basis van de vergelijking kunnen worden getrokken. Eerst wordt bekeken in hoeverre de meerwaarde van scenario's wordt benut (7.1). Vervolgens wordt ingegaan op de drie mogelijke oorzaken die in het conceptueel model geïdentificeerd zijn (7.2). Achtereenvolgens wordt bekeken of de scenario's zelf voldoen, of de kloof tussen strategische planning en project een rol speelt en/of beperkingen (politiek, financieel en institutioneel) roet in het eten gooien. In het laatste hoofdstuk (8) worden de aanbevelingen uit de doeken gedaan. Deze aanbevelingen volgen (afhankelijk van de oorzaak) uit het conceptueel model en de verbeterpunten die voor de Internationale Zone, de Binckhorst, maar ook in het afdelingsoverleg zijn aangedragen.

Deel 1 Theoretisch kader

"Van toekomstverkenning en de scenariomethode naar de botsing tussen strategische planning en projectmatig werken".

Om de problematiek van deze scriptie op een duidelijke manier te schetsen, is ervoor gekozen het theoretische kader op te bouwen uit twee (inhoudelijke) pijlers. Zoals uit de inleiding blijkt, zijn de eerste drie deelvragen van het onderzoek theoretische vragen die zich toespitsen op twee hoofdthema's. Het eerste deel van de scriptie handelt daarom over de theoretische achtergrond van het vraagstuk. Allereerst wordt in het eerste hoofdstuk stilgestaan bij toekomstverkenningen. Op dit onderwerp zal een inleiding worden gegeven met daarin aandacht voor het nut en de noodzaak. De rest van het hoofdstuk richt zich op één specifieke methode om de toekomst te verkennen: de scenariomethode. De Gemeente Den Haag heeft de toekomst verkend door middel van een scenarioanalyse en wil weten hoe die te vertalen in concreet beleid. In de scriptie wordt om deze reden ingezoomd op de scenariomethode, dat bovendien de meest populaire werkwijze is om een toekomstverkenning uit te voeren. In het eerste hoofdstuk wordt aldus antwoord gegeven op de eerste deelvraag:

1. *Wat is de scenariomethode en met welke doelen wordt de methode gebruikt?*

Bij de vertaling van de scenario's naar de planologische beleidspraktijk komt een aloude tegenstelling om de hoek kijken: strategische planning versus projectmatig werken. Het tweede deel van het theoretische kader (hoofdstuk 2) spitst zich daarom op dit vraagstuk toe. Als antwoord op de tweede deelvraag wordt de actuele wetenschappelijke discussie uitvoerig behandeld. Aansluitend wordt beschreven welke oplossingen er, vroeger en recent, bedacht zijn en in hoeverre die succesvol zijn gebleken (deelvraag drie).

2. *Wat zijn de verschillen die bestaan tussen strategische planning enerzijds en projectmatig werken anderzijds en waardoor leidt dit tot problemen?*

3. *Welke oplossingen worden er vanuit de wetenschap aangedragen om het beschreven probleem op te lossen?*

Het theoretische kader wordt in 2.3 afgesloten met het conceptueel model. Door de mogelijke verklaringen en oplossingen van de probleemstelling in één model te plaatsen, worden de bevindingen uit hoofdstuk 1 en 2 bijeengebracht. Met deze wetenschappelijke handvatten kan de analyse in het empirische deel beginnen.

Na het theoretische kader wordt in het derde hoofdstuk uitgebreid ingegaan op de gehanteerde methodologie. Daarbij zal vooral aandacht worden besteed aan de verantwoording van het empirische gedeelte (deel twee en drie). Verder worden ook het wetenschappelijke perspectief en de bronselectie verhelderd.

Hoofdstuk 1 Toekomstverkenning en de scenariomethode

Albert Einstein zei: *"I never think of the future. It comes soon enough."* Voor veel beleidsmedewerkers gaat deze vlieger helaas niet op. Beleid formuleren staat immers vrijwel gelijk aan kijken naar, en rekening houden met, de toekomst. Voor ruimtelijk beleid is dit niet anders en vandaar dat toekomstverkenning sinds vele jaren tot het takenpakket van (onder andere) planologen wordt gerekend. In dit eerste hoofdstuk zal worden ingegaan op het fenomeen toekomstverkenning. Centraal daarbij staat de beantwoording van de eerste deelvraag:

Wat is de scenariomethode en met welke doelen wordt de methode gebruikt?

Om de scenariomethode goed te kunnen duiden zal er allereerst een inleiding worden gegeven op toekomstverkenning (1.1). Daarna wordt er ingezoomd op de scenariomethode, een specifieke vorm van toekomstverkenning die centraal staat in de rest van het onderzoek (1.2). Het derde deel van het hoofdstuk wordt besteed aan het gebruik van de scenariomethode in de planologische beleidspraktijk (1.3). Door de trechteropbouw van het hoofdstuk wordt er steeds verder ingezoomd op het onderwerp van de eerste deelvraag. De derde paragraaf legt bovendien de koppeling met het tweede hoofdstuk van het theoretische kader.

1.1 Toekomstverkenning

Het verkennen van de toekomst is een bezigheid die wetenschappers, maar ook beleidsmedewerkers, al vele jaren bezighoudt. Omwille van de duidelijkheid wordt er in deze eerste paragraaf eerst een korte beschrijving gegeven van toekomstverkenning. Hiermee wordt het kader gesteld waarbinnen de scenariomethode, als specifieke vorm van toekomstverkenning, zich bevindt. Achtereenvolgens zullen de volgende vragen worden beantwoord: Wat is toekomstverkenning? Wat zijn de redenen om de toekomst te verkennen? Waarom is toekomstverkenning nu actueel? En ten slotte: hoe kan de toekomst verkend worden?

1.1.1 Wat is toekomstverkenning?

Al sinds de prehistorie wordt er door de mens nagedacht over de toekomst. Door de tijd heen is dit steeds op verschillende manieren vormgegeven (voor een uitgebreide beschrijving zie Bell, 2003, pp. 3-61). De toekomstverkenning zoals die nu overheerst in de beleidsvorming is de *wetenschappelijke* verkenning van de toekomst. Hierbij wordt er expliciet en op een systematische manier nagedacht over alternatieve toekomsten (Bell, 2003, pp. 1-3). Deze vorm heeft een militaire oorsprong en is in de Tweede Wereldoorlog ontstaan. De complexere oorlogsvoering maakte dat hoge militairen de hulp van de wetenschap inriepen om meer inzicht te krijgen in de technologische ontwikkelingen. Informatie hierover werd noodzakelijk geacht om de juiste strategische afwegingen te kunnen maken (Latesteijn, 1999, p. 44).

Er bestaan verschillende definities van toekomstverkenning (of toekomstonderzoek). In deze scriptie zal toekomstverkenning worden opgevat als: "*de beleidsgerichte verkennings- en ontwerpactiviteiten waarbij op een min of meer systematische en creatieve manier uitspraken over de toekomst worden gedaan* (Dammers, 2000, p. 40)." Het uiteindelijke doel hiervan is de onzekerheid voor toekomstgerichte activiteiten te verminderen (Latesteijn, 1999, p. 50). Er is gekozen voor deze definitie omdat de beschrijving goed aansluit bij de manier waarop de onderzochte toekomstverkenning (van Den Haag) is vormgegeven. Andere definities gaan meer uit van zekerheid en systematiek, die naar mijn mening in dit geval niet

gerechtvaardigd is[2]. Schoonenboom en Rademaker (1996) merken daar wel bij op dat de huidige vorm van toekomstverkenning meer is dan futurologie en utopisme: de disciplines waar de verkenningen uit ontstaan zijn. Na de succesvolle militaire toepassing adopteerden verschillende andere disciplines de aanpak. Volgens beide auteurs heeft de beleidsmatige toekomstverkenning (mede daardoor) intussen een eigen plaats gekregen. Het is een normale activiteit geworden in de beleidsvoorbereiding (Kronjee, 2002, p. 9) (Latesteijn, 1999, p. 44) (Schoonenboom, 2000, p. 180).

Toekomstverkenning heeft ook in de planologie zijn waarde bewezen. Toch is een belangrijke nuancering hier op zijn plaats. Verschillende auteurs wijzen in dit verband op de beperkte voorspelbaarheid van de toekomst. Toekomstige processen kunnen zich namelijk in verschillende richtingen ontwikkelen. Dit gebeurt vaak op een niet-lineaire manier, wat extrapolatie van de huidige situatie bemoeilijkt (Klooster & Asselt, 2006, p. 16). Een tweede probleem blijkt uit de evaluatie (in 2000) van de toekomstverkenning van de *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR) uit 1975. De trends zijn achteraf gezien goed ingeschat, maar de timing van die trends bleek niet te kloppen (Spit & Zoete, 2006, p. 218)[3].

1.1.2 Wat zijn de redenen om de toekomst te verkennen?

Toekomstverkenning gebeurt, zoals gezegd, met het oog op het verminderen van onzekerheid van toekomstgerichte activiteiten. Met meer zekerheid is het immers relatief eenvoudiger beleid maken. Er is meer duidelijkheid over de context waarin toekomstig beleid zich zal bevinden, waardoor er vooraf beter kan worden bepaald in hoeverre (voorgestelde) maatregelen efficiënt en effectief zullen uitpakken. Onzekerheid daarentegen zorgt juist voor een groter risico dat het beleid *niet* het beoogde effect sorteert. Dit kan in het uiterste geval leiden tot een fiasco omdat de verantwoordelijken onvoldoende rekening houden met een alternatieve ontwikkeling van de toekomst. Er ontstaat een gat tussen het gevoerde beleid en de maatschappelijke werkelijkheid (Dammers, 2000, p. 6) (Kronjee, 2002, p. 13). De verkenning heeft in dit geval de functie het heersende perspectief te verbreden en overinvesteringen tegen te gaan (Schuur e.a., 2007, p. 24).

In de inleiding is gezegd dat de toekomst open, maar niet leeg is. Omdat er vandaag de dag al veel bekend is over de toekomst, is het zinvol om onderzoek te doen naar dat *niet lege* deel van de toekomende tijd. De vooraanstaande Nederlandse *trendwatcher* Adjiedj Bakas (2005) stelt in dit verband dat de eerste contouren van de belangrijkste toekomstige trends vaak nu al zichtbaar zijn. Volgens hem bestaan bijvoorbeeld: "*de verschillende technologische uitvindingen die de komende decennia op de markt komen, nu al* (Bakas, 2005, p. 11)." Met andere woorden: toekomstverkenning is niet alleen nuttig, het is bovendien (zij het beperkt) mogelijk (1.1.4).

Een volgende reden voor toekomstonderzoek is dat op die manier een kader gesteld kan worden voor beslissingen op de korte termijn (Butter & Kronjee, 2003). Zo kan er meer eenheid en consistentie worden aangebracht in het korte termijn beleid, waarmee waterbedeffecten[4] kunnen worden voorkomen (Kronjee, 2002, p. 15). Onderzoek naar toekomstige trends kan ook tot doel hebben om belangrijke beleidsvraagstukken voor de toekomst te identificeren. Ten slotte wordt ook de functie als testtunnel aangedragen. Door middel van een toekomstverkenning wordt gekeken in hoeverre het gevoerde beleid inspeelt op de kansen van de toekomst en of er verbeterpunten in het huidige beleid zijn aan te wijzen.

---

[2] De reden hiervoor is de procesgang zoals die bij de Gemeente Den Haag is vormgegeven. Een uitgebreide beschrijving is opgenomen in hoofdstuk 4.

[3] Omdat de scenariomethode de focus is van het onderzoek zullen andere beperkingen daarop worden toegesneden.

[4] Voor een uitgebreide beschrijving van waterbedeffecten zie Slob e.a. (2008).

Onjuiste aannames en conclusies worden namelijk vaak pas op langere termijn duidelijk. Beleidsevaluatie is daarom alleen zinvol wanneer er ook naar die lange termijn wordt gekeken. Samengevat wordt de toekomst verkend met als (hoofd)doel de onzekerheid over diezelfde toekomst te verminderen. Verkenningen kunnen een signalerende functie in de beleidsvoorbereiding hebben, of meer samenhang in beleid aanbrengen. Daarnaast worden verkenningen ook als toets gebruikt om te bepalen in hoeverre het gevoerde beleid toekomstbestendig is (Kronjee, 2002) (Gemeente Den Haag, 2009b) (O'Brien, 2004, p. 709).

1.1.3 Waarom is toekomstverkenning actueel?

Nu duidelijk is wat toekomstverkenning inhoudt en welke meerwaarde zij vertegenwoordigt, wordt er in dit derde deel stilgestaan bij de actualiteit van het onderwerp. Toekomst verkennen staat op dit moment, meer dan ooit, in de belangstelling. Spit en Zoete (2006) constateren dat hierbij vooral de scenariomethode aan populariteit heeft gewonnen. De scenario's hebben hierbij steeds meer tot doel de discussie te stimuleren. Dit sluit aan bij de faciliterende rol die planologie sinds ca. 1985 wordt toegedicht. Door samen te werken met private partijen wordt geprobeerd de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland te beïnvloeden. In de communicatie met deze partijen spelen scenario's (met name bij strategische planning) een steeds belangrijkere rol (Spit & Zoete, 2006, pp. 172 & 220).

Volgens Dammers (2000) is een tweede belangrijke oorzaak van de stijgende populariteit van toekomstverkenning gelegen in het feit dat de maatschappij steeds dynamischer en complexer is geworden. Beleidsmakers hebben om die reden te maken met meer onzekerheid bij het opstellen van beleid. In een zoektocht deze onzekerheid te verminderen, is de vraag naar toekomstgericht onderzoek toegenomen (Dammers, 2000, p. 5).

De groeiende vraag naar toekomstonderzoek wordt in Nederland vooral door overheidsinstellingen beantwoord, hoewel ook private partijen als Shell, Essent en de Rabobank investeren in toekomstverkenningen (WRR, 2010). Verschillende instellingen hebben als taak om het beleid op hun vakgebied in het lange termijn perspectief te plaatsen. Voorbeelden van die instellingen zijn de WRR, het Ruimtelijk Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau enz. Schoonenboom (2000) beschrijft hoe deze situatie ontstaan is. Daarbij staat de naoorlogse expansie van de sociale wetenschappen en de verzorgingsstaat centraal. Naast de instanties die zich specifiek bezighouden met toekomstverkenning, besteden vrijwel alle departementen zelfstandig aandacht aan het onderzoeken van de toekomst. Zoals eerder opgemerkt heeft het verkennen van de toekomst een aparte rol verworven in de beleidsvoorbereiding (Schoonenboom, 2000, pp. 181-182).

1.1.4 Hoe kan de toekomst verkend worden?

In de huidige beleidspraktijk is er dus vraag naar toekomstverkenningen, maar hoe kan er aan die vraag tegemoet gekomen worden? In het eerste deel van deze paragraaf is namelijk een aantal belangrijke kanttekeningen geplaatst. Het lijkt op het eerste gezicht dan ook weinig zinvol om de toekomst te verkennen: wat heeft het immers voor zin energie te steken in iets wat per definitie onzeker en onvoorspelbaar is? In dit licht is reeds Bakas (2005) aangehaald. Als aanvulling merken Klooster en Asselt (2006) op dat toekomstgeleerden erin geslaagd zijn een aantal methoden op te stellen voor het structureren van *het onbekende* (Klooster & Asselt, 2006, p. 16). Ook Grossmann (2007) is positief, volgens haar volgt een deel van de onzekerheid (*discontinuities*) uit de geleidelijke ontwikkeling in het verleden. Een ander deel is uitkomst van een combinatie van trends uit verschillende disciplines die gezamenlijk een effect sorteren. Deze twee typen zijn vooraf in te schatten, waardoor toekomstverkenning mogelijk en bovendien zinvol is (Grossmann, 2007, p. 879).

Projecties, prognoses, verkenningen en speculaties zijn verschillende manieren waarop toekomstverkenningen vorm kunnen worden gegeven (zie Dammers (2003, pp. 41-42 & 277-

279) en Latesteijn (1999, pp. 44-72) voor een uitgebreide beschrijving op dit gebied). Het onderzoek zal zich richten op één specifieke vorm van toekomstverkenning: de scenariomethode, ook wel scenarioanalyse methode genoemd. Deze methode zal in de volgende paragraaf centraal staan. Voordat hier echter op wordt ingegaan is het belangrijk op te merken dat er aldus verschillende vormen van toekomstverkenning bestaan. Het onderzoek richt zich op de scenariomethode. Deze heeft de laatste periode aan populariteit gewonnen (1.1.3) en kan volgens verschillende auteurs het beste omgaan met onzekerheid. Dammers (2000) rekent de scenariomethode onder de categorie verkenningen. Verkenningen bieden, op een meer systematische manier, uitkomst voor complexe situaties met veel dynamiek. Wanneer onduidelijk is hoe de toekomst er uitziet (onzekerheid) kan namelijk, als manier om daar mee om te gaan, uitgegaan worden van meerdere toekomstbeelden. Deze toekomstbeelden worden vormgegeven door verschillende scenario's op te stellen (Dammers, 2000, pp. 8-9).

1.2 Scenariomethode

Nu duidelijk is dat de scenariomethode een vorm van toekomstverkenning is, staat de methode in deze tweede paragraaf zelf centraal. De eerste deelvraag valt uiteen in twee aparte delen: wat is de scenariomethode? En: met welke doelen wordt de scenariomethode gebruikt? Deze vragen worden hieronder behandeld. Om meer inzicht in de werkwijze te krijgen wordt daarna antwoord gegeven op de volgende twee vragen: hoe worden de verschillende scenario's gevormd? En: welk toepassingsbereik kent de scenariomethode? Het antwoord op de laatste vraag vormt de opmaat naar 1.3.

1.2.1 Wat is de scenariomethode?

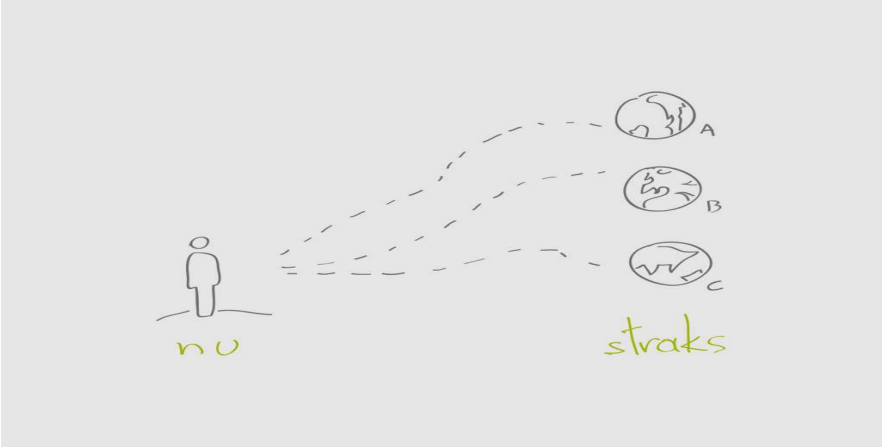
Eén manier om met de onzekere toekomst om te gaan, is uitgaan van meerdere mogelijkheden waarop die toekomst zich kan ontwikkelen. Hierin schuilt echter een gevaar. De scenariomethode *gaat*, zoals gezegd, *om* met onzekerheid, maar lost die niet op. Wanneer beleidsmakers zich tot scenario's richten om antwoord te krijgen op hun vragen, dienen zij zich hier bewust van te zijn. Er is namelijk geen garantie dat één van de scenario's waarheid wordt. De kans dat de uiteindelijke situatie zich binnen de opgestelde scenario's zal bevinden is slechts vergroot. Harde getallen aan scenario's koppelen (*certainification)* is vanwege de onzekerheid hachelijk te noemen, omdat op die manier een schijnzekerheid gecreëerd wordt. De voorspelling (het harde getal) die gedaan wordt is waarschijnlijk niet correct. Dit kan uiteindelijk betekenen dat het (onterecht) gestelde vertrouwen in de scenariomethode afbrokkelt (Asselt e.a., 2007, p. 680). Zoals later zal blijken bemoeilijkt deze eigenschap de rechtstreekse doorwerking van scenario's in beleid (1.3).

Elke voorspelling of visie komt voort uit een bepaalde context en heeft (impliciet of expliciet) een bepaald waardeoordeel in zich. Door verschillende scenario's op te stellen kan dit eenzijdige toekomstbeeld verrijkt worden met andere beelden over de toekomst[5]. Zo kan voorkomen worden dat belangrijke ontwikkelingen die buiten de visie of voorspelling vallen over het hoofd worden gezien. Bij dit pluralistische toekomstbeeld wordt veel aandacht besteed aan kwalitatieve factoren en de rollen die actoren spelen (Goodies e.a., 2010). Dit is de kern van de scenariomethode, die getypeerd kan worden als: "een techniek om uiteenlopende toekomstbeelden (scenario's) op een systematische manier bijeen te brengen (Klooster & Asselt, 2006, p. 16)." Onder een scenario wordt verstaan: "*a storyline comprising a range of interconnected and uncertain future events and their possible consequences* (Goodies e.a., 2010, p. 220)." Hierbij kan vanuit het heden naar de toekomst geredeneerd

[5] Om een eenzijdig toekomstbeeld te kunnen verrijken, moeten ook gevoelige onderwerpen bespreekbaar zijn (Docherty & McKiernan, 2008, p. 987).

worden (projectief of *forecasting*) of vanuit de toekomst naar het heden (prospectief of *backcasting*) (figuur 1). Anders dan de algemene definitie doet vermoeden bestaan er dus verschillende soorten scenario's, daarover meer in 1.2.2. In datzelfde onderdeel zal ook de keuze voor de definitie worden verantwoord.

Figuur 1 Scenario's: heden, toekomst en de verhaallijn daartussen.



Bron: Gemeente Den Haag & Pantopicon (2010)

De scenarioanalyse methode is, als wetenschappelijke vorm van toekomstverkenning (1.1.1), afkomstig uit militaire hoek. Een team van onderzoekers (RAND corporation) bleef zich ook na de Tweede Wereldoorlog bezighouden met het nadenken over het ondenkbare, tot de jaren '60 exclusief voor de Amerikaanse luchtmacht. Binnen het team wordt *Herman Kahn* als centrale figuur gezien. Hij stelt misvattingen in het Amerikaanse militaire beleid aan de kaak en gebruikt de scenariomethode om alternatieven voor totale vernietiging of capitulatie te laten zien. Geholpen door een aantal ontwikkelingen (o.a. de opkomst van computers en aandacht voor de Game Theory) zorgen de conclusies voor een omslag in het denken van het Pentagon. In 1961 richt Kahn het Hudson Instituut op, waarmee de scenariomethode naar andere disciplines vertaald wordt. In 1967 publiceert hij het boek: *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. Dit boek wordt gezien als fundament voor de scenariomethode (Bradfield e.a., 2005, pp. 798-799).

De eerste toepassing van de scenariomethode in het bedrijfsleven wordt door verschillende auteurs aangewezen als *het* beginpunt. De methode heeft zich op dat moment definitief losgemaakt van de militaire oorsprong en wordt door de bredere toepassing bekend bij een grotere groep professionals. Shell is in 1967 het eerste bedrijf dat, geïnspireerd door onderzoek van het Hudson Instituut, de scenariomethode gebruikt om de toekomst te verkennen. Uit de studie (Year 2000), die de situatie voor het jaar 2000 verkent, blijkt dat de jarenlange groei van de oliemarkt niet kan blijven voortduren. Geholpen door de oliecrisis wordt de methode vanaf 1972-1973 gebruikt als permanente strategie (Bradfield e.a., 2005, p. 799). O'Brien (2004) plaatst dit echter in een breder perspectief. Hij stelt dat in de jaren '70 scenarioplanning steeds meer aandacht krijgt van managers, omdat veel organisaties op dat moment te maken krijgen met veranderingen in hun externe omgeving (O'Brien, 2004, p. 710). De *Shell-methode* (ook wel *Intuitive Logics School* of *scenario-axes technique* genoemd) heeft sindsdien de meeste literaire aandacht gekregen en is inmiddels tot standaard verworden. Belangrijk om te weten is dat er ook andere methoden bestaan om scenario's te ontwikkelen. Aangezien de *Shell-methode* echter de populairste is én omdat de Gemeente Den Haag met deze methode heeft gewerkt, zal in het vervolg van het onderzoek uitgegaan worden van deze methode (Bradfield e.a., 2005, pp. 800 & 803) (Klooster & Asselt, 2006, p. 17). In het onderstaande zal eerst worden ingegaan op de verschillende soorten scenario's (1.2.2).

Hoe deze scenario's worden opgesteld is het onderwerp van het daaropvolgende onderdeel (1.2.3).

1.2.2 Met welke doelen wordt de scenariomethode gebruikt?[6]

Scenario's kunnen (net als toekomstverkenningen in het algemeen) met verschillende doelen worden opgesteld: er bestaan dus verschillende typen scenario's. Verscheidene auteurs hebben een indeling gemaakt, allen met als doel duidelijkheid te creëren (o.a. O'Brien, 2004; Bradfield e.a., 2005; Börjeson e.a., 2006, pp. 723-725). Deze duidelijkheid is echter ver te zoeken, omdat ieder zijn eigen indeling op basis van verschillende criteria gemaakt heeft (!). Om dit probleem te verminderen hebben vijf Zweedse onderzoekers in 2006 een studie verricht om tot een soort handleiding te komen. Aangezien zij met deze uitgebreide studie geprobeerd hebben de verschillende typologieën op een overzichtelijke manier te koppelen, zal hun indeling als uitgangspunt worden genomen in dit onderzoek. Hieronder wordt een korte beschrijving gegeven van de door Börjeson e.a. (2006) onderscheiden typen, aan de hand van figuur 2.[7]

Borjeson e.a. (2006) onderscheiden drie hoofdtypen: voorspellende (*predictive*), verkennende (*explorative*) en normatieve (*normative*) toekomstscenario's. Deze drie typen vertegenwoordigen volgens de schrijvers de drie verschillende soorten vragen die ten aanzien van de toekomst kunnen worden gesteld. Daarmee hebben de auteurs een brede opvatting van scenario's: ook voorspellingen en plannen (visies) worden door hen gezien als scenariotypen. De keuze daarvoor volgt uit de constatering dat voorspellingen, maar ook plannen, in de praktijk veelal als scenario's worden gezien (Börjeson e.a., 2006, p. 737).

[6] In 1.3 wordt aandacht besteed aan de toepassing van de scenariomethode in de planologische beleidspraktijk. Hier wordt een gedetailleerder antwoord op het tweede deel van deelvraag 1 gegeven.
[7] Voor een uitgebreide beschrijving zie het betreffende artikel: Börjeson e.a. (2006, pp. 725-730).

Figuur 2 Verschillende typen scenario's[8]

Summary of key aspects of scenario types

Scenario category/type	Quantitative/qualitative	Time-frame	System structure	Focus on internal or external factors
PREDICTIVE—what will happen?				
Forecasts	Typically quantitative, sometimes qualitative	Often short	Typically one	Typically external
What-if	Typically quantitative, sometimes qualitative	Often short	One to several	External and, possibly, internal
EXPLORATIVE—what can happen?				
External	Typically qualitative, quantitatively possible	Often long	Often several	External
Strategic	Qualitative and quantitative	Often long	Often several	Internal under influence of the external
NORMATIVE—how can a certain target be reached?				
Preserving	Typically quantitative	Often long	One	Both external and internal
Transforming	Typically qualitative with quantitative elements	Often very long	Changing, can be several	Not applicable

Bron: Börjeson e.a. (2006), p. 736.

Voorspellende scenario's worden opgesteld om antwoord te geven op de vraag wat er *gaat* gebeuren in de toekomst, vaak hoort een inschatting van de waarschijnlijkheid daarbij. Voorspellingen worden gedaan om in te spelen op situaties waarvan verwacht wordt dat ze zich zullen voordoen. Het gaat vaak om de kortere termijn, op de langere termijn is het immers moeilijk situaties te identificeren die zich zullen voordoen. Voorspellingen gaan uit van trends uit het heden en verleden die veel regelmaat vertonen. Een *forecast* is het meest waarschijnlijke scenario, *what-if* scenario's geven antwoord op de vraag wat er gebeurt als een (of enkele) belangrijke gebeurtenis(sen) zich voordoet (voordoen) (Börjeson e.a., 2006, p. 726). Dit zijn dus projectieve scenario's. Dammers (2000) ziet dit type niet als scenario's[9], omdat bij voorspellingen wordt uitgegaan van risico's. Dit kan alleen in een statische en eenvoudige omgeving, omdat gegevens uit het verleden en trends van het heden dan een grote regelmaat kennen. De scenariomethode wordt volgens hem juist meestal gebruikt bij onzekere situaties met een hoge dynamiek (Dammers, 2000, pp. 40-42 & 277-279). Dammers heeft (net als grondlegger Kahn) daarmee, in vergelijking tot Börjeson e.a. (2006), een smallere opvatting over wat een scenario is. In dit onderzoek wordt, zoals in 1.2.1 in de definitie is aangegeven, aangesloten bij de smallere opvatting. Omdat er in de praktijk ook een brede opvatting bestaat, waarbij voorspellingen als scenario's worden opgevat, is er voor de duidelijkheid gekozen voorspellingen in dit onderdeel te behandelen.

Explorerende scenario's[10] worden door beide opvattingen als scenario's gezien. Bij dit scenariotype wordt antwoord gegeven op de vraag wat er in de toekomst *kan* gebeuren. Bij die verkenning wordt gekeken naar structurele veranderingen die zich zouden kunnen voordoen op de lange termijn. Deze veranderingen zijn echter omgeven door grote

[8] Met system structure wordt op het aantal scenario's gedoeld. Interne factoren kunnen worden gecontroleerd door de actor in kwestie, de externe factoren liggen buiten de invloed van diezelfde actor.
[9] Dammers (2000) benoemt deze groep als prognoses en projecties
[10] Explorerende scenario's worden ook wel verkenningen of speculaties genoemd.

onzekerheid. Dit kan veroorzaakt worden door snelle en onregelmatige veranderingen of door onbekendheid over de mechanismen die zullen leiden tot bedreigingen in de toekomst. Een *external* scenario kijkt naar de ontwikkelingen waarop de relevante actor(en) geen invloed heeft (hebben). Een *strategic* scenario kijkt naar de gevolgen van een bepaalde beleidskeuze voor geselecteerde variabelen (Börjeson e.a., 2006, pp. 727-728).

De laatste categorie bestaat uit normatieve scenario's. Bij dit type wordt antwoord gegeven op de vraag hoe een bepaald doel *bereikt* kan worden. In één of enkele scenario's wordt bekeken hoe een bepaald toekomstdoel of toekomstige situatie gerealiseerd kan worden. Als dit binnen de bestaande trends en structuur bereikt kan worden, wordt gesproken van een *preserving* scenario. Kan dit niet en moet de structuur fundamenteel veranderen om het doel te bereiken, dan wordt gesproken van een *transforming* scenario (Börjeson e.a., 2006, pp. 728-729). Normatieve scenario's worden in de smallere opvatting niet als scenario gezien. Dammers spreekt in dit verband van een plan (of visie) (Dammers, 2000, p. 47). Zowel explorerende als normatieve scenario's zijn prospectief omdat beide hun oorsprong in de toekomst vinden.

In het geval van de Gemeente Den Haag zijn er explorerende scenario's opgesteld. Voorspellingen zijn gebruikt als input voor de scenario's en de structuurvisie 2020 is de visie op de ontwikkeling van de stad (normatief scenario). Hieruit blijkt dat het beschreven onderscheid in drievoud niet absoluut is. In de praktijk wordt steeds meer gebruik gemaakt van methoden die de verschillende scenariotypen combineren. Een voorspelling of plan kan daarbij dienen als referentiepunt voor de meer explorerende scenario's. Hierbij geldt: hoe groter de afwijking van de visie of het plan ten opzichte van de voorspelling, hoe groter de benodigde (financiële) beleidsinspanning (Börjeson e.a., 2006, p. 730). Omwille van de duidelijkheid wordt in dit onderzoek de beperkte opvatting aangehangen.

1.2.3 Hoe worden de verschillende scenario's gevormd?

Scenario's schetsen aldus (volgens de smallere opvatting) "*het speelveld waarbinnen de ontwikkelingen zullen verlopen, het strategische beleid kan worden gevoerd en het vraagstuk zich zal ontwikkelen* (Dammers, 2000, p. 47)." Dé manier om tot de scenario's te komen bestaat niet, er zijn vele wegen die naar Rome leiden. Verschillende auteurs hebben hun eigen stappenplan opgesteld, hieronder zal worden uitgegaan van hun gemeenschappelijke elementen. Zoals eerder gezegd bestaan er eveneens verschillende methoden om tot scenario's te komen. O'Brien (2004) benadrukt echter dat er naast verschillen ook overeenkomsten bestaan tussen de methoden. Doel is altijd een aantal scenario's te produceren, vaak in groepsverband. Een heterogeen samengestelde groep, met mensen uit verschillende vakgebieden, verdient de voorkeur. Zo komen impliciete aannames eenvoudiger voor het voetlicht en wordt het opstellen van eenzijdige scenario's voorkomen (O'Brien, 2004, p. 710). In het onderzoek zal worden uitgegaan van de Shell-methode. In vergelijking tot andere methoden gaat deze meer uit van intuïtie en minder van wiskundige technieken (inclusief berekening van kansen op bepaalde gebeurtenissen) bij het opstellen van scenario's[11] (Bradfield e.a., 2005, p. 804).

Het vormen van scenario's begint met het analyseren van het heden. Hiermee wordt het fundament gelegd voor verkenning van de toekomst. Bekeken wordt wat het vraagstuk is en welke ontstaansgeschiedenis daarachter zit. Op die manier moet duidelijk worden welke trends er *nu* aanwezig zijn. Daarmee wordt de verkenning van de toekomst verankerd in het heden, wat de realiteitswaarde van de scenario's verhoogt. Belangrijk daarbij is dat de visies van de betrokken actoren worden meegenomen om een volledig beeld te krijgen van de situatie waarin de betreffende organisatie zich bevindt. Dit kan door interviews te houden met

[11] Voor beschrijving van de andere methoden (Franse school, mathematische aanpak), zie Bradfield e.a. (2005, pp. 800-804).

de betrokkenen, workshops te organiseren en/of de *Delphi-methode*[12] toe te passen (Dammers, 2000, pp. 43-45) (Spit & Zoete, 2006, p. 216) (Börjeson e.a., 2006, pp. 730-731) (O'Brien, 2004, p. 711).

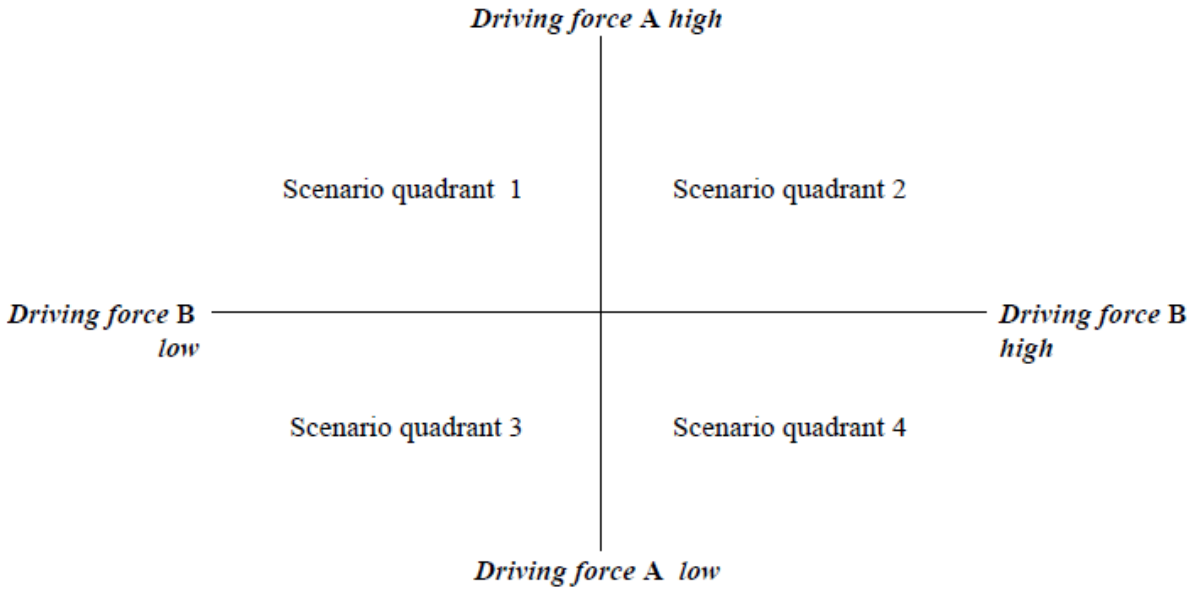
Na de intern gerichte eerste stap, worden bij de tweede stap de externe trends en hun onderlinge samenhang geïdentificeerd (inside-out principe). Deze trends zijn belangrijk voor de ontwikkeling van de organisatie, maar directe invloed daarop ontbreekt. Uitgaande van de Shell-methode wordt vervolgens een selectie gemaakt. Voor de overzichtelijkheid worden de twee (belangrijkste) drijvende krachten geselecteerd die hoog scoren op onzekerheid en die bovendien grote gevolgen kunnen hebben voor de onderzochte organisatie, regio enz. Naast overzichtelijkheid zorgt de Shell-werkwijze er bovendien voor dat verschillende data, die in eerste instantie niet lijken samen te hangen, gestructureerd worden. De verschillende scenario's dienen in dit verband als een soort kapstok, waaraan experts uit verschillende disciplines hun gegevens kunnen ophangen (Klooster & Asselt, 2006, p. 18).

De selectie van de twee factoren die centraal staan in de rest van de methode is een keuze. De fundamentele kritiek op de Shell-werkwijze richt zich op deze keuze. Afhankelijk van de ontologische positie die wordt aangenomen, kan deze keuze op twee manieren worden bekeken (Klooster & Asselt, 2006, p. 19). Volgens sommigen kunnen de twee belangrijkste factoren gevonden worden in de omgeving (objectivisme). Anderen stellen daarentegen dat de selectie van de twee krachten de uitkomst is van sociale processen (constructivisme) en dat niet op een absolute manier kan worden vastgesteld wat de belangrijkste krachten zijn (Bryman, 2008, pp. 18-20). Aansluitend op de Haagse praktijk zal er in dit onderzoek uitgegaan worden van het constructivistische perspectief[13].

Wanneer de twee drijvende krachten geïdentificeerd zijn, worden zij op een as geplaatst met een hoge en lage score aan de uiteinden (daarom wordt dit ook wel de *scenario-axes* techniek genoemd). Door die indeling worden vier scenario's gevormd, die elk een ontwikkelingsrichting van de toekomst weergeven (figuur 3). Over de rol die de assenopzet speelt bij het opstellen van scenario's bestaan verschillende opvattingen. De indeling kan als ruggengraat gezien worden, of slechts als ondersteuning. Klooster en Asselt (2006) concluderen dat eensgezindheid op dit punt niet noodzakelijk is. Beide auteurs zien de assenopzet als hulpmiddel in plaats van blauwdruk voor het ontwikkelen van verschillende scenario's (Klooster & Asselt, 2006).

[12] Bij de Delphi-methode worden de meningen van experts op het desbetreffende vakgebied bijeengebracht en geharmoniseerd (Börjeson e.a., 2006, p. 731).
[13] Een uitgebreide procesbeschrijving op dit punt is opgenomen in hoofdstuk 4.

Figuur 3 Raamwerk voor scenario-ontwikkeling met Shell-methode



Bron: Klooster & Asselt, 2006, p. 18

Nadat er vier scenario's zijn opgesteld (en de consistentie is getest) kan de verkenning worden uitgebreid tot een visie. Hierbij zijn twee varianten. De verschillende scenario's kunnen worden gecombineerd tot één visie, of er wordt een keuze gemaakt voor één bepaald toekomstbeeld (één scenario). Hiertoe zijn, ter ondersteuning, mathematische technieken en modellen ontwikkeld. In de smallere opvatting (1.2.2) wordt dit echter niet als onderdeel van de scenariomethode gezien, van behandeling wordt hier daarom afgezien[14]. Een andere mogelijkheid is dat een bestaande visie of voorspelling wordt ingebracht om te kijken hoe deze reageren op de ontwikkelde scenario's. Dit handelt echter over de toepassing van de scenario's, daarover meer in het volgende onderdeel.

1.2.4 Welk toepassingsbereik kent de scenariomethode?

De meerwaarde die de scenariomethode kan hebben is door verschillende disciplines erkend[15]. Zoals opgemerkt verliet de methode in de jaren zestig haar militaire oorsprong om toegepast te worden in een breed pallet aan vakgebieden. Verschillende bedrijven, vooral grote ondernemingen in kapitaalintensieve bedrijfstakken (olie-industrie, autofabrikanten etc.), gebruiken de werkwijzen om hun bedrijfsvoering in toekomstperspectief te plaatsen. De studie die Shell in de jaren zeventig ondernam heeft aldus, vanwege het succes, navolging gekregen (Bradfield e.a., 2005). Uit onderzoek van Visser en Chermack (2009) blijkt dat de meerderheid van de ondervraagde bedrijven van mening is dat scenario-ontwikkeling bijdraagt aan de prestatie van hun bedrijf, hoewel de meerwaarde moeilijk concreet is vast te stellen (Visser & Chermack, 2009). Scenarioanalyse helpt bedrijven aldus met het vormen van strategisch beleid.

Ook bij de overheid wordt de scenariomethode toegepast. Beleidsmakers gebruiken de werkwijze om verschillende instanties en *stakeholders*[16] bij de beleidsvorming te betrekken.

[14] Voor een beschrijving van mathematische modellen, ook voor het testen van de consistentie, zie Bradfield e.a. (2005, pp. 800-801)

[15] Docherty en McKiernan (2008) merken echter wel op dat de methode moeilijk doordringt in sterk cijfergerichte organisaties. De verhalende, lange termijn scenario's blijken zwakker dan de harde cijfermatige korte termijn voorspellingen (Docherty & McKiernan, 2008, p. 987).

[16] Stakeholders zijn: "*those individuals, groups and other organisations who have an interest in the actions of an organization and who have the ability to influence it.*" (Savage e.a., 1991, p. 61).

Door meerdere actoren te betrekken wordt in een vroeg stadium draagvlak georganiseerd én legitimiteit gecreëerd voor de uitvoering van het beleid. Door middel van scenario's kan de gezamenlijke (integrale) beleidsvorming worden vormgegeven. Scenario's hebben bij deze functie een communicerende rol en dienen als middel om discussie tussen verschillende vakgebieden te stimuleren en te structureren. De verbeeldingskracht van de verschillende toekomstbeelden is daarbij van groot belang, daarover meer in paragraaf 1.3 en hoofdstuk 2 (Spit & Zoete, 2006) (Bradfield e.a., 2005, p. 796).

Een andere belangrijke toepassing ligt bij de organisaties die zich bezighouden met crisismanagement. Brandweer, politie, leger enzovoorts hebben scenario's ontwikkeld om te bepalen hoe te handelen wanneer bepaalde gebeurtenis (natuurramp, aanslag, vijandige aanval enzovoorts) zich voordoet. Op deze manier wordt getest in hoeverre de betreffende organisatie beschikt over het juiste materiaal bij noodsituaties. De reactiesnelheid wordt bovendien versneld, omdat duidelijk is hoe er gehandeld moet worden indien een bepaald scenario werkelijkheid wordt[17] (Bradfield e.a., 2005, p. 796).

Ook in de milieuwetenschappen wordt met de scenariomethode gewerkt. Veel milieuvraagstukken, als klimaatverandering en de uitputting van grondstoffen, worden namelijk pas op lange termijn problematisch én zichtbaar. De *Club van Rome* gebruikte in *The Limits to Growth* (1972) de scenariomethode om de wereld een spiegel voor te houden. Op die manier werden lange termijn consequenties van het menselijk handelen inzichtelijk gemaakt. Probleem is overigens wel dat er harde cijfers (jaartallen etc.) genoemd werden, waarmee de auteurs in een eerder genoemde valkuil trapten (1.2.1) (Popper e.a., 2005).

In de ruimtelijke ordening ten slotte heeft de scenariomethode eveneens navolging gekregen. Scenario's worden hier enerzijds ingezet om trends te verkennen die van invloed kunnen zijn op de planningpraktijk. Dit is noodzakelijk omdat ruimtelijke processen langzaam gaan en veel ingrepen (als de bouw van kantoren, woningen) een lange doorlooptijd kennen. Robuust beleid[18] is in deze gevallen zeer aan te bevelen (Popper e.a., 2005). Anderzijds worden scenario's ook steeds vaker ingezet als hulpmiddel bij interactieve planvorming, waarbij vooral de verbeeldingskracht belangrijk is (Spit & Zoete, 2006, pp. 219-220). Bij bespreking van de toepassing van scenario's in de planologische beleidspraktijk (1.3) staan deze twee (hoofd)functies centraal.

1.3 Toepassing scenariomethode in planologische beleidspraktijk

In het laatste onderdeel van dit eerste hoofdstuk wordt gekeken naar het gebruik van de scenariomethode in de planologische beleidspraktijk. Uit de tweede paragraaf blijkt dat er verschillende motieven ten grondslag kunnen liggen aan het ontwikkelen van scenario's. Scenario's worden in de praktijk gebruikt om de toekomst te verkennen en/of om in een interactief proces participanten te prikkelen met inspirerende beelden op de toekomst. Voorbeelden zijn de scenario's van het CPB (als NL 2040; 2010) en het RIVM (Nederland 2030; 2005) (Weel e.a., 2010). De twee functies worden in onderstaande behandeld door antwoord te geven op de volgende twee vragen: welke bijdrage leveren de scenario's aan het ruimtelijke beleid? En: welke procesmatige bijdrage leveren de scenario's aan de planningpraktijk? Wanneer ook op deze vragen antwoord is gegeven, wordt er ter afsluiting antwoord gegeven op de eerste deelvraag van het onderzoek. Dit antwoord vormt de koppeling naar het volgende hoofdstuk van het theoretische kader. Onder andere de WRR constateert dat de doorwerking van de toekomstverkenningen (en scenario's specifiek)

[17] *Spit* en *Zoete* (2006) noemen in dit verband *contingency planning*. Bij deze vorm van planning worden door stakeholders afspraken gemaakt over welke inspanningen geleverd worden wanneer een bepaalde situatie zich voordoet (als-dan principe) (Spit & Zoete, 2006, p. 253)

[18] Met robuust beleid wordt een toekomstbestendige strategie bedoeld: een strategie die in waarschijnlijke en onwaarschijnlijke toekomstscenario's voldoende resultaat geeft (Popper e.a., 2005, p. 69).

gebrekkig verloopt in het planologische vakgebied (WRR, 2010). Deze constatering is de opmaat naar het tweede hoofdstuk, waarin dit koppelingsvraagstuk centraal staat.

1.3.1 Welke bijdrage leveren de scenario's aan het ruimtelijke beleid?

Bij dit eerste onderdeel gaat het nadrukkelijk om de *inhoudelijke* motieven voor toepassing van de scenariomethode in de planologische praktijk. De scenariomethode kan ten eerste ter ondersteuning dienen bij het opstellen van een lange termijn visie voor een stad, regio enzovoorts. Docherty en McKiernan (2008) beschrijven hoe in het geval van Edinburgh de scenariomethode is gebruikt om de (toekomstige) context van de stad te verkennen. Met behulp van verschillende scenario's is bekeken welke ontwikkelingen zich voor kunnen doen. De structuurvisie voor de stad speelt vervolgens in op de kansen en bestrijdt de bedreigingen die in de verschillende scenario's geïdentificeerd zijn. Dit wordt *inspireren* genoemd: de scenario's bieden inspiratie voor nieuw beleid (1). Zijn de verschillende toekomstbeelden eensgezind positief over een bepaald vraagstuk of beleidsmaatregel, dan wordt er met onzekerheid afgerekend en kan er robuust beleid worden gevormd. Dit wordt *toetsen* genoemd, er wordt met scenario's getoetst of het beleid robuust is (2). Om het zekere voor het onzekere te nemen, kan beleid overigens ook gerechtvaardigd zijn wanneer slechts in één of twee scenario's goed gescoord wordt. Het risico op een gebeurtenis met desastreuze (financiële) gevolgen (bijvoorbeeld een overstroming of massale werkloosheid) weegt dan zwaarder dan de waarschijnlijkheid dat een ramp zich niet voordoet[19]. De scenariomethode verbreedt aldus op verschillende manieren de analytische basis van een visie en draagt bij aan het vormen van robuust en creatief beleid (Docherty & McKiernan, 2008) (Popper e.a., 2005) (Weel e.a., 2010, pp. 212-213).

Naast het legitimeren van beleid, wordt de scenariomethode ook gebruikt om bestaande aannames en perspectieven (in beleid of een organisatie) kritisch te bekijken. Deze functie wordt in het onderzoek als *leren* aangeduid (3). Veel onjuiste of onvolledige perspectieven worden pas zichtbaar wanneer er op een langere termijn gekeken wordt. Wat bijvoorbeeld voorkomen kan worden, is ruimtelijk beleid met teveel een economische inslag (Duin e.a., 2004). Belangrijke ontwikkelingen op andere vakgebieden komen zodoende eerder voor het voetlicht (Popper e.a., 2005). Dammers (2000) spreekt in dit verband over *framing* en *re-framing*, als twee vormen van leren[20]. Bij *framing* werkt een actor zijn bestaande perspectief verder uit. Genoemde voordelen komen echter pas binnen handbereik wanneer er sprake is van *re-framing*. In dat geval ontstaat er een nieuw perspectief bij de actor in kwestie, door ontwikkeling of aanpassing. Alleen op die manier wordt het perspectief verbreed en komt er meer aandacht voor andere vakgebieden. Deze vorm is vanwege de fundamentele aard moeilijk te bereiken, *framing* is concreter en komt daarom meer voor. Om onzekerheid te hanteren is *re-framing* echter wel noodzakelijk want alleen dan wordt de onvoorspelbaarheid inzichtelijk gemaakt en worden andere ontwikkelingen meegenomen (Dammers, 2000, pp. 62 & 89). Bogaard (2002) sluit in haar onderzoek hierbij aan. De eerder beschreven inhoudelijke toepassing is volgens haar dominant (framing), omdat de meer fundamentele vragen uit de weg worden gegaan (i.t.t. re-framing) (Bogaard, 2002, p. 39).

Bovenstaande functies hebben betrekking op de planvormingfase. Bij de uitvoering kunnen scenario's gebruikt worden om te *monitoren* (4). Met behulp van de scenario's wordt bekeken voor welke trends (economisch, sociaal enz.) het beleid gevoelig is. Vervolgens wordt tijdens de uitvoering in de gaten gehouden hoe die trends zich ontwikkelen en of dit

[19] Weel e.a. (2010) noemen in dit verband *low probability high impact events.* Ondanks het geringe risico zijn investeringen gerechtvaardigd vanwege de rampzalige gevolgen wanneer een bepaalde gebeurtenis zich toch voordoet (Weel e.a., 2010, pp. 212-213).

[20] Leren houdt in dat de waarden en opvattingen zich ontwikkelen of worden aangepast aan de veranderende omstandigheden (Dammers, 2000, p. 62).

gevolgen heeft voor het gevoerde beleid. Tot slot worden scenario's ook gebruikt om verschillende plannen te combineren, zodat wederzijds van elkaars inspanningen kan worden geprofiteerd (Docherty & McKiernan, 2008, p. 986). Hoe de plannen gecombineerd worden, is echter een procesmatige aangelegenheid. Daarover nu meer.

1.3.2 Welke procesmatige bijdrage leveren de scenario's aan de planningpraktijk?

Naast de inhoudelijke functies kunnen scenario's ook een belangrijke rol spelen in de communicatie tussen verschillende actoren. In het onderzoek wordt deze functie *proces* genoemd (5). Verschillende auteurs (o.a. Spit & Zoete, 2006) benadrukken dat dit in de praktijk de belangrijkste toepassing is van de scenariomethode. Deze stelling volgt uit het feit dat een interactieve manier van planning in de hedendaagse praktijk (vanaf ongeveer 1985) domineert (2.2.1). Om invloed uit te oefenen op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland, moet er door de overheid samengewerkt worden met marktpartijen. Goede onderlinge communicatie is zodoende van cruciaal belang voor effectieve planning. Scenario's kunnen hierbij een belangrijke rol spelen (Spit & Zoete, 2006, pp. 172 & 220).

Docherty en McKiernan (2008) vertalen bovenstaande ontwikkeling naar het economisch functioneren van een stad. Scenario's kunnen volgens beide onderzoekers een belangrijke rol spelen bij de inter-stedelijke concurrentie. Mondialisering heeft ervoor gezorgd dat een stad meer dan ooit kan profiteren van internationale ontwikkelingen. Om de geboden kansen te grijpen, is het van groot belang om snel en effectief te reageren, anders kan een concurrerende stad of regio namelijk met de winst aan de haal gaan[21]. Succesvol inspelen op kansen kan alleen door goed beleid: beleid dat door een *publiekprivaat netwerk* gezamenlijk wordt uitgedragen[22]. Scenario's spelen in de praktijk een belangrijke rol door de verschillende actoren tot elkaar te brengen. De scenariomethode stelt partijen in staat om na te denken over de complexiteit en dynamiek van hun omgeving plus de beïnvloeding van die omgeving, om zichzelf verder te brengen. Met behulp van scenario's wordt uiteindelijk vaak een toekomstvisie gevormd, waarmee de heterogene discussie over de ontwikkeling van de stad (of regio) gestructureerd kan worden[23]. Op deze manier dragen scenario's bij aan het vormen van een, voor de uitvoering noodzakelijk geacht, netwerk (Docherty & McKiernan, 2008).

Bij het vormen van een netwerk kunnen met name explorerende en normatieve scenario's benut worden (1.2.2). Dit met het oog op de verbeeldingskracht en het verhalende karakter van de scenario's die bij deze toepassing een belangrijke rol spelen. Onder andere O'Brien (2004) noemt het ontbreken van verbeeldingskracht als potentiële valkuil (O'Brien, 2004, p. 715). Scenario's moeten bij deelnemers tot de verbeelding spreken en discussie stimuleren (2.2). Op deze manier wordt in de praktijk geprobeerd ook burgers bij de planvorming te betrekken. Ten slotte kunnen scenario's ontwikkeld worden om een bepaald onderwerp op de politieke agenda te krijgen door de urgentie van een bepaald vraagstuk aan te tonen (Doherty & McKiernan, 2008) (Spit & Zoete, 2006, p. 220) (O'Brien, 2004).

Diversiteit scenario's: een probleem bij de doorwerking?

Getuige zijn uitspraak wilde Einstein niet nadenken over de toekomst, het kwam hem immers snel genoeg. Dit hoofdstuk heeft echter duidelijk gemaakt dat nadenken over de toekomst toch nuttig en soms zelfs noodzakelijk kan zijn om op een zinvolle manier ruimtelijk beleid te voeren. De scenariomethode is een manier om de toekomst te verkennen. Door meerdere

[21] Dit wordt ook wel *strategic capacity* genoemd: de potentie van een bestuur om problemen op te lossen en kansen te benutten (Docherty & McKiernan, 2008, p. 983).
[22] Dit wordt vaak een *groeicoalitie* of *urban regime* genoemd (Boelens, 2009).
[23] De scenario's kunnen de discussie tussen de actoren stroomlijnen. Doordat ieder bekend is met de scenario's kunnen ze als een "gemeenschappelijke taal" dienen (Kooijmans & Rours, 2010).

toekomstbeelden via verhaallijnen aan het heden te koppelen, kan omgegaan worden met de grote onzekerheid van de toekomst. Het is echter een illusie om de scenariomethode als uniforme methode te zien. De belangrijkste conclusie die namelijk op basis van dit hoofdstuk kan worden getrokken is, dat er sprake is van diversiteit. Scenario's worden met verschillende doeleinden opgesteld, net als toekomstverkenningen in het algemeen. De verscheidenheid aan doeleinden heeft geresulteerd in verschillende soorten scenario's. Ieder soort heeft zijn eigen kenmerken en functies. Deze verscheidenheid kan tot spraakverwarring leiden wanneer een andere functie wordt toegekend. Zo zijn explorerende scenario's zeer geschikt om onzekerheid te verkennen. De sterk contrasterende scenario's maken het daarentegen welhaast onmogelijk robuust beleid te ontwikkelen, de toekomstbeelden liggen immers ver uit elkaar. Voor het empirisch gedeelte is dit een belangrijke constatering, omdat spraakverwarring de doorwerking kan tegenwerken (2.3).

De meerwaarde van toekomstverkenning leidt voor de ruimtelijke ordening tot een probleem want hoe kan de meerwaarde van toekomstverkenning doorklinken in de concrete beleidspraktijk? Hoe kunnen de vruchten geplukt worden van het feit dat met een behoorlijke zekerheid gezegd kan worden binnen welke grenzen de toekomst zich zal ontwikkelen? Vanuit verschillende hoeken wordt intussen beweerd dat de scenario's onderbenut worden (Asselt e.a., 2010; Dammers, 2000, pp. 48-49; Duin e.a., 2004, p. 197). Alhoewel onderzoekers als Bogaard (2002) de kloof tussen de scenariomethode en concreet ruimtelijk beleid nuanceren, kan gesteld worden dat de doorwerking op zijn minst niet optimaal is te noemen. De bevindingen in Edinburgh ondersteunen dit. Er bestaat een groeiend gat tussen de toekomstverkenningen van professionals (middels scenarioanalyse) en de politieke voorkeur voor het vermijden van controversie. Vooral de scenario's met veel (economische) groei en bijbehorende grote vraagstukken, zijn vaak te radicaal en ingrijpend om door de politiek te worden opgepakt (Docherty & McKiernan, 2008, p. 994).

Rechtstreekse vertaling van de bevindingen in de toekomstverkenningen naar de beleidspraktijk blijkt niet eenvoudig te zijn. Het brengt een bekend vraagstuk naar de voorgrond: hoe kunnen strategische planning en projectmatig werken gecombineerd worden? De toekomstverkenning als strategische planning moet voor doorwerking worden vertaald naar de planologische praktijk die steeds meer uit projecten bestaat (Spit & Zoete, 2006, p. 172). Deze (theoretische) problematiek, inclusief mogelijke oplossingsrichtingen die daarvoor bedacht zijn, vormt de focus van het tweede hoofdstuk.

Hoofdstuk 2 Strategische planning versus projectmatig werken?

In 1959 is het Lindblom die de knuppel in het hoenderhok gooit. Zijn *Science of muddling through* ontkracht de tot dan toe heersende opvatting van planning als omvattende, rationele en visionaire discipline. Als het zijn bedoeling was een discussie op gang te brengen, kan er vijftig jaar later geconcludeerd worden dat hij hierin is geslaagd. Sinds 1959 (en ook daarvoor al) wordt er namelijk discussie gevoerd over de vraag hoe strategische planning en projecten op een goede manier kunnen worden gekoppeld. Centraal daarin staat het besef dat zowel het visionaire onderdeel als de uitvoering daarvan nodig zijn voor een succesvolle planning. Spit en Zoete (2006) stellen: "*Ruimtelijke planning ontleent zijn kracht aan de uitstraling van een visie die de lijnen doortrekt naar een meer gewenste toekomst* (Spit & Zoete, 2006, p. 19)." Tegelijkertijd richt diezelfde ruimtelijke planning zich ook op "*uitvoerende handelingen die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde* (Spit & Zoete, 2006, p. 16)." Het probleem is dat beide onderdelen qua eigenschappen elkaars tegenpolen zijn. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van twee verschillende werelden. Kort gezegd kunnen beiden niet *met* en niet *zonder* elkaar, omdat koppeling noodzakelijk is voor effectief en efficiënt ruimtelijk beleid. In dit licht beweren sommigen zelfs dat het oplossen van het vraagstuk van levensbelang is voor het voortbestaan van het planologische vakgebied.

In dit tweede hoofdstuk wordt ingegaan op het hierboven geschetste dilemma. Het vorige hoofdstuk heeft daarvan al een tipje van de sluier opgelicht. Zoals gezegd wordt de discussie al jaren gevoerd en zijn er in de loop der tijd verschillende oplossingsrichtingen bedacht. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de tegenstellingen die bestaan tussen strategische planning en projectmatig werken (2.1). Daarmee wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag van het onderzoek:
Wat zijn de verschillen die bestaan tussen strategische planning enerzijds en projectmatig werken anderzijds en waardoor leidt dit tot problemen?

Het eerste onderdeel richt zich aldus op de botsende eigenschappen van beide werelden. Hoe hiermee kan worden omgegaan, is de focus van de tweede paragraaf van het hoofdstuk (2.2). Hiermee wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag van onderzoek[24]:
Welke oplossingen worden er vanuit de wetenschap aangedragen om het beschreven probleem op te lossen?

In het laatste onderdeel van het hoofdstuk worden de bevindingen uit het gehele theoretische kader samengevoegd (2.3). Op die manier wordt een aantal mogelijke verklaringen en bijbehorende oplossingen geïdentificeerd, waarmee de problematiek zoals die zich in Den Haag voordoet, kan worden onderzocht. De laatste paragraaf verenigt de eerder in het theoretisch kader aangedragen handvatten, waarmee het empirische vraagstuk van de scriptie kan worden geanalyseerd.

2.1 Van dromen naar doen?

In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de kloof tussen strategische planning en projectmatig werken. Daartoe wordt allereerst ingegaan op de vraag: wat is strategische planning? Daarna wordt beschreven waarom ook projectmatig werken (uitvoering) van belang is. De paragraaf wordt vervolgd met een schets van de problematiek zoals die uit de paragraaf naar voren komt. Het geheel wordt afgesloten door antwoord te geven op de tweede deelvraag.

2.1.1 Wat is strategische planning en waarom is het belangrijk?

[24] In dit tweede hoofdstuk worden twee deelvragen beantwoord, hiervoor is gekozen omdat beide vragen nauw met elkaar verbonden zijn.

Eind vorige eeuw begint strategische planning in de ruimtelijke ordening aan zijn tweede jeugd[25]. Al in de jaren zestig hebben de strategische (met militaire oorsprong) en ruimtelijke planning elkaar gevonden met als doel tot omvattende planning te komen. Met de teloorgang van de bijbehorende systeemfunctionele en omvattende planningopvatting eind jaren zeventig verdwijnt de aandacht tijdelijk (2.2.1). De jaren ’80 staan in het teken van een terugtrekkende overheid (neoliberalisme) en de kanttekeningen die vanuit het postmodernisme bij de voorspelbaarheid van toekomst worden geplaatst. Rond de eeuwwisseling echter worden *Making Strategic Spatial Plans* (Healey e.a., 1997) en *The Revival of Strategic Spatial Planning* (Salet & Faludi, 2000) gepubliceerd, waarin verschillende schrijvers constateren dat strategische plannen weer aan populariteit winnen. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben tot een steeds dynamischere en complexere omgeving geleid en het strategisch beleid lijkt daarvan, weliswaar in een nieuw jasje, te profiteren (Albrechts, 2004, p. 743) (Albrechts, 2006a, p. 1149) (Healey, 1997, p. 3) (Salet & Faludi, 2000, p. 1).

De herwaardering van strategische planning is een voorbeeld van de verandering van de heersende planningopvatting in de jaren negentig van de vorige eeuw. Deze verandering is ingegeven door een veranderende maatschappij, de omgeving vraagt om een nieuw soort planning (2.2.1). Factoren die specifiek in het voordeel van strategische planning hebben gespeeld, zijn talrijk. Zo stelt Myers (2005) dat de opkomst van de netwerksamenleving de onzekerheid heeft vergroot door toename van complexiteit en dynamiek. Strategische planning is afgestoft om deze onzekerheid hanteerbaar te maken (Myers, 2005). Andere auteurs wijzen op fragmentatieproblemen, het terugtrekken van de (neoliberale) overheid en de economische herstructurering in de jaren ’80. Tevens wordt het toenemende belang van milieuvraagstukken onder invloed van een groeiend milieubewustzijn (i.c.m. een steeds krachtigere milieubeweging) genoemd. Ten slotte is erkenning van het belang van het lange termijnperspectief van invloed (Albrechts, 2004, p. 743) (Healey, 1997, pp. 4-5). Samengevat stellen Friedmann e.a. (2004) dat strategische planning weer wordt toegepast om grondgebruik, (milieu)bescherming én investeringen in infrastructuur en herstructurering beter op elkaar af te stemmen (Friedmann, 2004, p. 51).

Bovenstaande ontwikkelingsgeschiedenis is geschetst om duidelijk te maken dat de huidige strategische planning verschilt van de traditionele variant (Healey, 1997, p. 3). De recente variant kenmerkt zich door een grote verscheidenheid. Planologische vraagstukken zijn onder invloed van met name mondialisering en individualisering steeds complexer geworden (Spit & Zoete, 2006, p. 189). Hierbij past (ook voor strategische planning) een gevarieerde aanpak, toegesneden op de situationele kenmerken en de samenwerking met andere actoren (Roo & Voogd, 2004, p. 58). Strategische planning is hiermee tegenwoordig minder deterministisch en meer procesgericht (Bunker & Searle, 2007, p. 622). Bryson (2004) vat dit als volgt samen: *“strategic planning is not one thing, but a set of concepts, procedures and tools that may be used selectively for different purposes in different situations* (Friedman e.a., 2004, p. 57).” Dit geeft echter geen antwoord op de vraag *wat* strategische planning is. Albrechts (2004) omschrijft strategische planning als een: *“public-sector-led, sociospatial process through which a vision, actions and means for implementation are produced that shape and frame what a place is and may become* (Albrechts, 2004, p. 747).” Belangrijkste kenmerken hierbij zijn: selectiviteit (prioritering van belangrijkste vraagstukken), een breed participatieproces (om rekening te houden met de verschillende perspectieven en de daaruit voortvloeiende onzekerheid), betrokkenheid van de relevante departementen (om rekening te houden met de machtsrelaties), een lange termijn visie (als leidraad voor korte termijn

[25] Omdat het hier om planologisch onderzoek gaat, wordt er met strategische planning op één specifieke vorm gedoeld, namelijk strategische *ruimtelijke* planning.

beslissingen) en de uitvoeringsgerichtheid van deze visie (Albrechts, 2006a, p. 1152) (Bunker & Searle, 2007, p. 622) (Friedmann, 2004, p. 61)[26].

Belangrijk voor deze scriptie is de vraag in hoeverre strategische planning moet leiden tot een plan. Zoals eerder opgemerkt, is dat immers voor de explorerende scenario's niet altijd het geval (1.2.4). Strategische planning wordt tegenwoordig als proces opgevat. Een plan, beleid of inspanning is hierbij niet de noodzakelijke uitkomst, hoewel Friedmann e.a. (2004) opmerken dat een tastbaar eindresultaat wel de bereidheid tot participatie kan vergroten. Strategische planning is in ieder geval meer dan gezamenlijk beslissingen nemen, het gaat ook om het uitdagen van bestaande overtuigingen. Dit hangt nauw samen met een belangrijke functie die explorerende scenario's toegedicht krijgen. Dammers (2000) heeft het in dit verband over *framing* en re-*framing* van bestaande opvattingen, waarbij vooral *re-framing* een belangrijke bijdrage kan leveren aan de (vorming van) collectieve handelingscapaciteit (1.3.1) (Dammers, 2000, p. 62) (Friedmann e.a., 2004, pp. 51, 60-61 & 64) (Roo & Voogd, 2004, p. 68).

Nu duidelijk is wat onder strategische planning verstaan wordt, rest de vraag welke meerwaarde het vertegenwoordigt. Deze voordelen sluiten vanzelfsprekend grotendeels aan bij de motieven die in hoofdstuk 1 zijn aangedragen voor het investeren in toekomstverkenningen. Dit is logisch aangezien toekomstverkenning (en ook de scenariomethode) als een vorm van strategisch beleid kan worden gezien (1.3). Salet en Faludi (2000) stellen dat de belangrijkste reden voor strategische planning is gelegen in het feit dat grootschalige projecten een lange doorlooptijd kennen. Omdat het ruimtelijke beleid bovendien open en multidisciplinair van karakter is, veranderen perspectieven op die lange termijn voortdurend (Salet & Faludi, 2000, p. 2). Zoals eerder opgemerkt (1.3.1) is beleidsevaluatie daarom alleen zinvol wanneer naar de lange termijn wordt gekeken. De mogelijke veranderingen leiden tot grote onzekerheid bij de uitvoering van projecten. Strategische planning kan gezien worden als een manier om hiermee om te gaan. Middels deze planning wordt geprobeerd overeenstemming te bereiken tussen de verschillende actoren. De afspraken die hieruit voortvloeien, dienen als basis voor de gezamenlijke beïnvloeding van de onzekere wereld (Roo & Voogd, 2004, pp. 53-54).

Samengevat hebben verschillende (maatschappelijke) ontwikkelingen bijgedragen aan de herwaardering van strategische planning. Kern daarbij is dat vraagstukken complexer zijn geworden, waardoor het betrekken van actoren nodig is om succesvol beleid te kunnen voeren (ook in het kader van terugtrekkende overheid). Dit vertoont een opvallende gelijkenis met de bevindingen over toekomstverkenning en de scenariomethode (Hoofdstuk 1). Immers, ook scenario's hebben aan populariteit gewonnen door meer houvast te creëren voor de uitvoering van beleid. Daarbij, ook toekomstverkenningen kenmerken zich vandaag de dag door een sterke communicatieve werking. De "nieuwe" praktijk kenmerkt zich echter niet alleen door meer communicatie, ook het belang van uitvoering is toegenomen (Albrechts, 2006b, p. 1488).

2.1.2 Waarom zijn ook projecten belangrijk?

"Crisis is net als liefde, zolang je erover blijft praten gebeurt er niets." Niet voor niets begon de Plandag 2010 met dit citaat van Harold Coffin. In tijde van economische crisis moeten duidelijke keuzes gemaakt worden om de crisis te bestrijden en oplopende tekorten tegen te gaan (Plandag 2010, 2010). Uitvoering is echter niet sinds de crisis erg belangrijk, uitvoeringsgerichtheid is ook als één van de kenmerken van de *nieuwe* strategische planning aangedragen (2.1.1). Naast de hernieuwde aandacht voor het lange termijn strategische beleid

[26] Deze vorm strategische planning staat bekend als de normatieve opvatting. Oa. Newman (2008) heeft hierbij enkele kanttekeningen geplaatst, waarvan het gebrek aan realiteitswaarde de belangrijkste is. Daarover meer in 2.2.2.

is er sinds de jaren ’80 meer aandacht gekomen voor de uitvoeringsgerichtheid van de ruimtelijke ordening. Ongeveer sinds 1985 wordt geprobeerd samen met marktpartijen de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland te beïnvloeden. Marktpartijen hebben echter wel belang bij tastbaar resultaat. Ontwikkelaars, beleggers en bedrijven participeren alleen wanneer zij daar baat bij hebben. Het (financiële) gewin wordt vrijwel altijd behaald wanneer de plannen ten uitvoering worden gebracht. Introductie van marktpartijen heeft zodoende het belang van de uitvoering doen toenemen. Deze uitvoering geschiedt steeds vaker in publiekprivate samenwerkingsverbanden (Spit & Zoete, 2006, p. 172).

Het belang van uitvoering is bovendien toegenomen doordat in de hedendaagse wereldeconomie steden, regio’s en landen zich willen profileren om internationale kapitaalstromen aan zich te binden. Deze profilering houdt in dat er bewust ingegrepen moet worden in de ruimtelijke omgeving om de *unique selling points*[27] van een gebied te behouden en waar mogelijk te versterken. Het vormen van een visie en het vaststellen van de gebiedskwaliteiten zijn daarbij alleen zinvol wanneer daar vervolgens ook uitvoering aan wordt gegeven (1.3) (Roo & Voogd, 2004, pp. 67-68).

Los van deze ontwikkelingen is het streven naar uitvoering logisch, aangezien een tastbaar resultaat een belangrijke verantwoording (en financiering) is voor de tijd en kosten die in de planvoorbereiding worden gestoken. Ruimtelijke planning richt zich op het ingrijpen in de ruimtelijke orde. Omdat de ruimtelijke ordening zelf over beperkte middelen beschikt om dit te bereiken, is het van groot belang aandacht te besteden aan de uitvoering. Zoals Spit en Zoete (2006) mooi verwoorden: de macht voor het hanteren van de *zweep* is beperkt en daarom kan niet vertrouwd worden opdat de uitvoering vanzelf geschiedt (Spit & Zoete, 2006, p. 20). Wanneer vanuit de spreekwoordelijke *ivoren toren* visies en concepten worden ontwikkeld die door anderen niet worden uitgevoerd, ontstaat er een probleem: de ruimtelelijke ordening heeft zelf beperkte middelen om invloed op de ruimte uit te oefenen, terwijl het wel het hoofddoel van vakgebied is. De uitvoeringwaarde van een plan of visie is tegenwoordig gericht op bepaalde actoren aan te zetten tot handelen (Roo & Voogd, 2004, p. 68). De eerder beschreven strategische planning mag niet verzanden in besluitloosheid en eindeloze afstemming. Keuzes maken en het uitvoeren van plannen is belangrijk, zeker wanneer er met de huidige crisis moet worden afgerekend.

2.1.3 Niet met, maar ook niet zonder elkaar?

In de twee voorgaande onderdelen is duidelijk geworden dat strategische planning en de uitvoering daarvan beide noodzakelijk zijn voor succesvolle planning. Koppeling tussen beiden biedt de mogelijkheid het beste van elkaar te benutten. Probleem is echter dat deze koppeling omgeven is met problemen. Er is bijvoorbeeld afstemming nodig tussen de verschillende stakeholders om strategische planning tot uitvoering te brengen. In de praktijk blijkt dit echter problematisch. Spit en Zoete (2006) noemen drie gevaren: het uitlokken van uitstelgedrag (1), vervaging van het onderscheid tussen belangrijke en minder belangrijke zaken (2) én als gevolg daarvan de mogelijkheid voor derden een hindermacht te organiseren (3) (Spit & Zoete, 2006, pp. 97-98). Het opstellen van een gezamenlijke visie herbergt met andere woorden het gevaar van eindeloze afstemming in zich, ook omdat er vaak sprake is van ongelijke machtsposities (Spit & Zoete, 2006, pp. 96-99). In algemene zin stellen verschillende auteurs dat de tegengestelde eigenschappen van strategische planning en project ten grondslag liggen aan de moeizame koppeling (figuur 3). Albrechts (2006b) zegt hierover:

[27] Unique selling point is een term afkomstig uit de reclamewereld en kan worden beschreven als een eigenschap van een product die andere gelijkwaardige producten niet hebben. Met deze unieke eigenschap onderscheid een regio of stad zich in dit geval dus van andere gelijkwaardige regio’s of steden (Financial Times, 2010).

"Political decision-making and implementation are processes of their own, with different actors and different rationales (Albrechts, 2006b, p. 1489)."

Wanneer de (enigszins karikaturale) tegengestelde eigenschappen bekeken worden, valt op dat de kloof uit een veelheid aan botsingen uiteenvalt (figuur 4). Een deel daarvan is reeds in bovenstaande aan de orde gekomen, toch kan er een aantal aanvullende opmerkingen worden gedaan. Zo botsen de lange en korte termijn. Friedmann e.a. (2004) wijzen hierbij op het feit dat een strategische visie vaak voortdurend wordt aangepast aan de veranderende realiteit. De toekomst mag dan wel belangrijk zijn, door de onzekerheid is het onmogelijk er grip op te krijgen. Voor projecten wordt het op die manier moeilijker iets met de bevindingen te doen (Friedmann e.a., 2004, p. 53). Over de (soms problematische) relatie tussen wetenschap en praktijk bestaat een omvangrijke hoeveelheid literatuur[28]. Belangrijkste is dat de strategische planning uitgaat van een open toekomst, zonder een concreet einddoel. Dit in sterk contrast tot de uitvoering die met de routinematige en geïnstitutionaliseerde actorrelaties uitgaat van controle (Mastop, 2000, p. 148).

Figuur 4 Verschillende eigenschappen strategische planning en projecten

Strategische planning	**Uitvoering (project)**
Lange termijn	Korte termijn
Wetenschappelijke criteria	Bestuurlijke criteria
Flexibel (continu geüpdatet)	Niet flexibel (blauwdruk)
Verkennen van onzekerheid	Zoeken naar zekerheid (controle)
Analytische kennis	Ervaringskennis
Breed blikveld	Smal blikveld

Bron: samengesteld uit Dammers (2000, p. 49) Mastop (2000) en Zonneveld e.a. (2009).

Bovenstaande zou door de nadruk op de tegenstellingen, de indruk kunnen wekken dat er twee werelden bestaan die volledig langs elkaar heen leven. Dit is echter een vrij ongenuanceerd beeld. Onder andere Bogaard (2002) spreekt over vertoogcoalities, waarin wetenschappers en beleidsmakers elkaar vinden[29]. Er bestaat volgens haar niet zozeer een gat tussen wetenschap (toekomstverkenningen) en beleid (projecten), maar tussen verschillende kaders (ook wel discoursen of paradigma's genoemd). Probleem bij de koppeling van strategisch beleid en projecten zijn niet zozeer de tegengestelde eigenschappen, maar de verschillende denkkaders die naast elkaar bestaan. Onafhankelijkheid van de scenarioproducenten is om die reden van grote invloed (Bogaard, 2002, pp. 13-14). De vertoogcoalitie wordt later als oplossing behandeld, waarbij aanbevelingen gedaan worden om de nadelen te ondervangen (2.2.2). Samengevat is er wel degelijk sprake van uitwisseling tussen strategische planning en projecten, maar de koppeling is voor verbetering vatbaar. Naast de meerwaarde van zowel strategische planning als project (en toekomstverkenning: 1.1.2), biedt een verbeterde koppeling namelijk nog een aantal aanvullende voordelen die nu nog onvoldoende worden benut.

Zo kan het duidelijk verbinden van een grootschalig project aan een strategische visie betekenen dat het algemene belang beter begrepen wordt. Grote infrastructurele projecten als de Betuwelijn en de HSL zijn vaak controversieel, omdat constant getwijfeld wordt over nut en noodzaak van deze grootschalige investeringen. Een strategische visie kan op dit punt een belangrijke bijdrage leveren, door het desbetreffende project in te bedden in een algemene

[28] Voor een overzicht en ontwikkelingsgeschiedenis zie bijvoorbeeld Williams (2000) en Vries (1984).
[29] Een vertoogcoalitie verwijst naar de verwevenheid tussen betrokkenen met verschillende maatschappelijke posities, die elkaar vinden in een gezamenlijke werkelijkheidsconstructie (Kronjee, 2002, p. 26).

lange termijn visie waar veel draagvlak voor bestaat (Zonneveld e.a., 2009). Albrechts (2004) vervolgens stelt dat steeds vaker wordt aangenomen dat het noodzakelijk is strategische visies te koppelen met ingrepen op de korte termijn om complexe problemen (waarvan er steeds meer zijn) op te kunnen lossen (Albrechts, 2004, p. 743).

Het is al eerder opgemerkt: strategische planning en project kunnen niet zonder elkaar. Strategische planning zou een zwevende visie worden waar niemand iets mee doet. De ruimtelijke planning slaagt dan niet in zijn ambitie de ruimtelijke orde te beïnvloeden. Voor projecten geldt dat fiasco's op de loer liggen wanneer er geen aandacht is voor de lange termijn (bundel beleidswetenschappelijke verdieping). Zeker wanneer de maatschappij een andere kant op ontwikkelt, kunnen ingrepen overbodig zijn of geen effect sorteren. De zichtbaarheid van het geschetste probleem is toegenomen, omdat het klassieke planningstelsel steeds meer aan betekenis inboet. Waar vroeger de strategische planning door het Rijk werd gedaan en de gemeente zich met de uitvoering bezighield, leidde de spanning niet tot zichtbare problemen. Tegenwoordig richten gemeenten zich zowel op strategische planning als de uitvoering daarvan, waardoor de spanning zich nu *binnen* de organisatie manifesteert (Spit & Zoete, 2006, pp. 143-144 & 172). Ruimtelijke planning komt al met al, onder invloed van de nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke context, in een spagaat terecht, omdat het gevraagd wordt de twee uitersten binnen het vakgebied met elkaar in harmonie te brengen.

2.1.4 Ruimtelijke ordening in de spagaat?

Deze eerste paragraaf wordt afgesloten door antwoord te geven op de tweede deelvraag van het onderzoek. Zoals beschreven (2.1.3), kunnen strategische planning enerzijds en de uitvoeringsgerichte projectmatige kant anderzijds, getypeerd worden als de twee uitersten binnen het planologische vakgebied. Op zichzelf is dit gegeven niet problematisch, omdat beide werelden naast elkaar zouden kunnen bestaan. Wat bovenstaande echter ook heeft duidelijk gemaakt, is dat beide onderdelen nodig zijn om op een succesvolle manier te kunnen plannen. Enerzijds is de uitvoeringsgerichtheid noodzaak omdat de ruimtelijke ordening niet als losstaande discipline kan functioneren. Gezien de beperkte financiële middelen en de beïnvloedingsambities verdient dit immers niet de voorkeur. Getuige de massale herwaardering in de jaren '90, biedt strategische planning tegelijkertijd echter ook grote voordelen. De huidige maatschappij, die zich kenmerkt door grote dynamiek en complexiteit, lijkt steeds meer om dit type planning te vragen. Samengevat kunnen strategische planning en de uitvoering niet met en zeker niet zonder elkaar. In de volgende paragraaf wordt daarom met behulp van een wetenschappelijke reflectie bekeken welke oplossingsrichtingen er mogelijk zijn om het bovenstaande dilemma te doorbreken.

2.2 Oplossingsvormen kloof strategische planning en projectmatig werken

Het probleem zoals in de vorige paragraaf geschetst, is een oude (wetenschappelijke) discussie die onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen steeds een nieuwe inhoud krijgt. Centraal staat de vraag hoe er op een succesvolle manier gepland kan worden. Dit hangt voor een groot deel af van de context, de maatschappelijke omgeving waarin de ruimtelijke planning zich bevindt. Eigenschappen van die omgeving bepalen de sturingsmogelijkheden van de planoloog. De kloof tussen strategische planning en uitvoering is zodoende de belichaming van de uitvoeringsproblematiek waarmee planologie (en zodoende ook de scenariomethode) al jaren kampt.

In deze paragraaf wordt eerst kort beschreven welke historie het spanningsveld kent. De reden hiervoor is tweeledig. Enerzijds biedt het een inkijk in de relatie tussen wetenschap en praktijk, wat van belang kan zijn bij het beoordelen van oplossingsrichtingen. Anderzijds wordt voorkomen dat het wiel twee keer uitgevonden moet worden: het kan immers zijn dat

oplossingen uit het verleden aanknopingspunten bieden voor de huidige problematiek. Vervolgens wordt de vertaalslag gemaakt naar het heden, waarbij verschillende mogelijke oplossingsrichtingen worden genoemd. Het gaat hierbij om oplossings*richtingen* aangezien geen enkele auteur *de* oplossing meent te hebben gevonden.

2.2.1 Hoe heeft het spanningsveld zich in de loop der tijd ontwikkeld?

"*Planning is een spiegel van de ontwikkelingen in de samenleving* (Kreukels, 1985)." Met dit citaat wordt uitgedrukt dat de ruimtelijke ordening zich binnen de maatschappelijke context voltrekt. Zoals bijna alle beleidsvelden reageert de ruimtelijke ordening op ontwikkelingen in de maatschappij. De heersende planningopvatting wordt zodoende grotendeels bepaald door de actuele maatschappelijke agenda. Wanneer de maatschappij verandert, moet de ruimtelijke ordening zich hieraan aanpassen. De maatschappelijke krachten bepalen het succes of falen van planning en het is daarom voor planologen gevaarlijk alleen naar ruimtelijke en functionele structuur te kijken (Roo & Voogd, 2004, p. 65) (Spit & Zoete, 2006, p. 14).

Als gevolg van een wispelturige samenleving zijn er verschillende planningopvattingen in een periode dominant geweest. Zoals in 2.1 opgemerkt, zijn deze veranderingen een belangrijke oorzaak voor de wisselende belangstelling die strategische planning door de tijd heeft gekend. In de vorige paragraaf is reeds een korte verklaring voor de recente herwaardering gegeven. In deze paragraaf wordt de wetenschappelijke reflectie hieraan toegevoegd. Op hoofdlijnen wordt beschreven welke planningopvattingen dominant zijn (geweest) en welke maatschappelijke ontwikkelingen daarmee samenhangen (samenhingen).

Als beginpunt van de centraal staande discussie is in de inleiding Lindblom (1959) aangehaald. Planologie, zo stelt hij in *The science of muddling through*, is niet rationeel in de praktijk. Het geschiedt op basis van een reeks matig geïnformeerde, onsamenhangende, incrementele beslissingen: meer projectgericht met andere woorden. Het (tot dan toe dominante) rationele model[30] is volgens Lindblom wenselijk, maar niet haalbaar: besluitvormers kunnen niet alle gevolgen van hun beslissingen overzien. Het visionaire deel wordt door hem ontkracht: het is aanmodderen in plaats van systematisch naar een visionair toekomstbeeld toewerken. De politiek is vooral geïnteresseerd in dagelijkse problemen en veel minder in (verre) toekomstige gevolgen. Zijn incrementele werkwijze houdt in dat er steeds kleine stappen worden gezet in de gewenste ontwikkelingsrichting om zo rekening te houden met onverwachte effecten. Strategische planning past goed in het streven naar rationele en omvattende planning. Rationeel en omvattend houdt immers in dat met alles rekening moet worden gehouden om de juiste beslissing te kunnen nemen, dus ook met toekomst. Tot in de jaren zeventig wordt strategische planning aldus toegepast. Aanpassingen van Etzioni (mixed-scanning) en Friend en Jessop (strategische keuzebenadering) betekenen geen fundamentele omslag. Het nut van strategische planning, vooral in de vorm van toekomstverkenning, blijft overeind (Roo & Voogd, 2004, p. 51) (Wissink, 2003, pp. 6-8) (Zonneveld e.a., 2009).

Maatschappelijke ontwikkelingen beginnen bovenstaande opvatting in de jaren zeventig steeds meer uit te dagen. Het afbrokkelen van de verzuiling geeft op dat moment extra voeding aan een steeds meer dynamische en meer pluriforme samenleving. De overheid blijkt voor succesvolle planning steeds afhankelijker van andere actoren, die evenveel (of zelfs meer) invloed blijken te hebben op maatschappelijke processen. Vanuit verschillende tradities wordt overheidsplanning bekritiseerd, wat de ontwikkeling van nieuwe planningopvattingen stimuleert (Wissink, 2003, p. 9). Voor strategische planning komt

[30] Het rationele model gaat ervan uit dat alle keuzemogelijkheden weldoordacht overwogen worden, waarbij alle alternatieven en hun gevolgen op een rij worden gezet om de beste te kunnen kiezen (Roo & Voogd, 2004, p. 94).

daarbij, zoals eerder gemeld, het postmodernisme dat vanaf de jaren tachtig vraagtekens zet bij de voorspelbaarheid van de toekomst (Albrechts, 2004, p. 743). Gevolg is een tanende populariteit van strategische planning en meer aandacht voor de uitvoering in de jaren tachtig.

In de jaren negentig komt hier verandering in. Zoals opgemerkt (2.1.1) begint strategische planning dan aan de tweede jeugd. De veranderende maatschappij, met een terugtrekkende overheid, mondialisering, ontzuiling enzovoorts, heeft de heersende planningopvatting doen veranderen. Verschillende auteurs wijzen in dit verband op de *communicatieve omslag* (of *communicative turn in planning*): planning wordt opgevat als communicatief proces waarbij verschillende doelgerichte actoren betrokken zijn. In dit proces worden de perspectieven van de participanten gevormd of bevestigd. Er is overeenstemming over dit analysekader. Roo en Voogd (2004) stellen dat in een communicatief proces tot een gezamenlijke probleemdefinitie moet worden gekomen, door het besef dat niemand de waarheid in pacht heeft (onzekerheid). Bij eenvoudige vraagstukken kan de overheid (nog steeds) middels blauwdrukplanning (rationele model) te werk gaan, omdat er dan zekerheid is over de uitkomsten en probleemdefinitie. Dit is echter zelden het geval. Daarom is het voor complexere vraagstukken (met veel onzekerheid) noodzakelijk anderen erbij te betrekken, waarmee de nadruk bij de proceskant komt te liggen. Doordat de samenleving steeds complexer is geworden, heeft ook de communicatieve benadering aan populariteit gewonnen (Roo & Voogd, 2004, pp. 51-55).

Over de vraag hoe hier mee moet worden omgegaan, bestaat echter discussie. De interactieve benadering[31] is hierbij op dit moment dominant (Wissink, 2003, pp. 16-17 & 22). Deze opvatting sluit aan bij een meer *proactieve* planning, mede veroorzaakt door economische herstructurering en internationale concurrentie tussen (met name) steden[32]. Lokale overheden proberen in samenwerking met belangrijke actoren de economie te versterken in deze nieuwe omgeving, waarbij veel te winnen maar ook veel te verliezen is (Healey, 1997, pp. 4-5) (Healey e.a., 1997, p. 286).

Strategische planning heeft in de nieuwe planningopvatting een plaats gevonden. De overheid krijgt een nieuwe rol als facilitator toebedeeld. Via netwerken kan de overheid de invloed van verschillende actoren benutten om maatschappelijke problemen op te lossen. In dit communicatieproces kunnen strategische planning, maar ook de scenariomethode, een belangrijke rol spelen. Het spanningsveld wordt hiermee eveneens van nieuw elan voorzien. In het proces is enerzijds het bieden van een aantrekkelijk toekomstperspectief belangrijk om actoren tot handelen aan te zetten. Anderzijds is uitvoering des te belangrijker, omdat in tijden van snelle (economische) ontwikkelingen naar resultaat wordt gestreefd. Bijkomende factor is het gegeven dat hedendaagse strategische plannen steeds flexibeler en onzekerder zijn, terwijl de actoren vragen naar de zekerheid en richting van de *oude stijl* plannen (Bunker & Searle, 2007, p. 623). Omdat strategische planning momenteel middenin de belangstelling staat, zijn er verschillende oplossingsrichtingen aangedragen voor bovenstaand probleem. Daarover nu meer.

2.2.2 Welke oplossingsrichtingen worden er in de huidige discussie naar voren gebracht?

De spanning zoals hierboven getypeerd (2.1) zet zich voort bij de oplossingen. Enerzijds is er een groep onderzoekers die het visionaire onderdeel benadrukt (idealisten), anderzijds stellen pragmatisten dat uitvoering het belangrijkste is. Idealisten zien in het vraagstuk een uitdaging waarvoor een oplossing moet worden bedacht. Pragmatisten stellen daarentegen dat

[31] Bij de interactieve benadering wordt planning opgevat als interactief proces, waarbij betrokkenen via communicatie overeenstemming bereiken. Door de interactie ontstaat er overeenstemming over gezamenlijke acties (Innes, 1995) (Wissink, 2003, p. 17).

[32] Er wordt in dit verband ook wel gesproken van ontwikkelingsplanologie (Spit & Zoete, 2006), of implementatie- en uitvoeringsgerichte planologie (Albrechts, 2006b, p. 1488).

toenadering een illusie is en kiezen openlijk voor de projectkant. Volgens hen is het streven naar strategische planning een moderne zoektocht naar omvattende planning. Deze zoektocht is bij voorbaat kansloos omdat de toekomst erg onzeker is. Van deze discussie wordt in dit onderdeel een overzicht gegeven. Een discussie die tegelijkertijd gedomineerd wordt door de interactieve planningopvatting (2.1). Dit is terug te zien wanneer de verschillende oplossingsrichtingen bestudeerd worden. Vele richten zich op het bijeenbrengen van de twee verschillende werelden, vooral via interactie tussen scenarioproducenten en beleidsmakers (Kunzmann, 2000). In het onderstaande wordt allereerst ingegaan op de normatieve opvatting van strategische planning, die gezien kan worden als oplossingsrichting. Daarna wordt de kritiek hierop beschreven, (mijns inziens) doorslaand in pragmatisme. Vervolgens wordt de scenariomethode als oplossing geïntroduceerd. De kritiek hierop en voorgestelde verbeteringen completeren de inhoud van deze paragraaf.

Als reactie op de beschreven (maatschappelijke) ontwikkelingen (2.1) heeft strategische planning een nieuwe invulling gekregen, zo stellen met name Albrechts (2004, 2006a, 2006b) en Healey (1997, e.a., 1997). De strategische planning zoals in de eerste paragraaf beschreven (2.1.1), is een opvatting die ook wel aangeduid wordt als de *normatieve* opvatting van strategische planning[33]. Gesteund door zwak empirisch bewijs is hierop vanuit de praktijk kritiek gekomen. Kern van deze kritiek is dat er teveel een (onbereikbaar) ideaalbeeld geschetst wordt, dat door de voorgestelde ingrijpende veranderingen als onrealistisch wordt getypeerd. Zo stelt Newman (2008) dat Albrechts en Healey onvoldoende rekening houden met de beperkingen qua financiën, instituties en politiek. Twee specifieke beperkingen die aangedragen worden zijn de problemen rondom gezamenlijk ingrijpen (zelden duurzaam) enerzijds én mogelijk beperkte ambities van actoren anderzijds. Het verwijt dat planners niet voor een ideaal leven noemt Newman dan ook onterecht. In plaats daarvan verwijt hij Albrechts en Healey onvoldoende aandacht voor de dagelijkse werkpraktijk waarmee planners te maken hebben. De idealistische beschrijving van strategische planning verwacht onterecht fundamentele veranderingen in de praktijk. Verandering is teveel tot norm verheven (Newman, 2008).

Newman (2008) is pleitbezorger van een incrementele (pragmatische) benadering, waarbij middels kleine aanpassingen veranderingen worden doorgevoerd. Op die manier wordt rekening gehouden met de bestaande (institutionele) beperkingen. Sommige auteurs stellen zelfs dat een oplossing überhaupt een illusie is, omdat de toekomst altijd onvoorspelbaar zal blijven. De kloof is fundamenteel en kan niet overbrugd worden. Strategische planning wordt door hen gezien als moderne zoektocht naar omvattende planning, een tocht die bij voorbaat kansloos is. Gewezen wordt op het feit dat lange termijn visies in de praktijk constant aangepast wordt aan het heden. De enige “oplossing” volgens deze groep is strategische planning te laten voor wat het is en projecten de boventoon laten voeren (Friedmann, 2004, pp. 53-54) (Spit & Zoete, 2006, pp. 96-99 & 250-252).

De (terechte) kritiek van Newman (2008) kan (mijns inziens) zodoende gemakkelijk verzanden in ongeremd pragmatisme, waarbij de waan van de dag regeert. In voorgaande paragraaf is reeds aangegeven om welke redenen dat als onwenselijk kan worden gezien (2.1.3). Als mogelijke oplossing dragen Zonneveld e.a. (2009) *strategische projecten* aan. Een strategisch project bestaat uit een aantal (kleinere) operationele projecten en vormt daarmee een tussenstap tussen strategie en project. Als voorbeeld wordt *Stedenbaan* aangedragen,

[33] Er wordt gesproken van een normatieve opvatting omdat het ontstaan is uit: “a selective reading of the literature and my [Albrechts] practical experience. I [Albrechts] selected cases I had been closely involved with through practice or research and cases I had access to in a structured way (Albrechts, 2006a, p. 1150).”

waarmee de potenties van deze oplossingsrichting worden geschetst.[34] De inrichting van een speciale projectorganisatie (programmabureau Stedenbaan) als coördinerend (flexibel en neutraal) orgaan biedt uitkomst voor de eerder beschreven institutionele beperkingen. Een nieuw orgaan biedt immers mogelijkheden met een schone lei te beginnen, beperkingen vanuit gemeenten en de Nederlandse Spoorwegen (NS) worden omzeild. Verder biedt het gebrek aan politiek gewicht, mogelijkheden de politieke beperkingen te vermijden. Met de financiële beperkingen moet vanzelfsprekend wel rekening worden gehouden (Stedenbaan, 2010) (Zonneveld e.a., 2009, pp. 8-10). Samengevat biedt het maken van een tussenstap, door strategische projecten in te richten, een interessant oplossingsperspectief dat nog in de kinderschoenen staat.

Friedmann (2004) ziet de scenariomethode als mogelijkheid om de kloof tussen strategische planning en projecten te verkleinen. Hij stelt verlaging van het ambitieniveau voor. Scenario's worden opgesteld om de toekomst af te tasten en zo op een intelligente en geïnformeerde manier hedendaagse beslissingen te nemen. Leinfelder en Pisman (2009) sluiten hierbij aan door strategische planning als ruimtelijke waardenkader in te richten, waarbij algemene richtlijnen voor de ruimtelijke ontwikkeling worden geformuleerd. Alleen bij zekerheid moeten er concrete acties worden gekoppeld aan deze richtlijnen om foutieve voorspellingen en continue aanpassingen te voorkomen (Leinfelder & Pisman, 2009, pp. 213-214). Commentaar richt zich op het voorgestelde ambitieniveau, omdat dit wel erg gemakkelijk zou zijn. De uitkomsten van scenario's zijn vaak algemeen en te breed om echt van toegevoegde waarde te kunnen zijn voor de beleidsmakers. Het eerder aangehaalde probleem komt hier om de hoek kijken: scenario's gaan om met onzekerheid, maar lossen die niet op (1.3). Omdat de wereld snel verandert, blijft lessen trekken voor beleid problematisch, het opstellen van een robuuste lange termijnvisie eveneens (Friedmann e.a., 2004). Oplossingen die door Dammers (2000), Duin e.a. (2004) en Kronjee (2002) worden aangedragen, kunnen dit probleem wellicht verminderen.

Om de toepassing van scenario's in beleid te verbeteren zijn door verschillende schrijvers aanbevelingen gedaan. Omdat op die manier de kloof tussen strategische planning en de praktijk (die grotendeels uit projecten bestaat) verminderd moet worden, worden deze verbeterpunten als oplossing behandeld. Dammers (2000) spreekt in dit verband van leren (1.3.1). Beleidsmakers moeten kunnen leren van de inzichten die door de scenariomakers naar voren worden gebracht. Communicatie tussen scenarioproducenten en beleidsmakers moet politieke en institutionele beperkingen doen verminderen. Toenadering tussen beide disciplines is al met al gewenst, waarmee uitdrukking wordt gegeven aan de heersende interactieve planningopvatting (2.2.1) (Kunzmann, 2000). Voor deze toenadering zijn aanpassingen aan beide kanten nodig, waarvan hieronder een korte samenvatting.

Beleidsmakers moeten volgens verschillende auteurs meer betrokken worden bij het opstellen van scenario's (Dammers, 2000) (Duin e.a., 2004) (Kronjee, 2002). Wanneer dit gebeurt in een creatief open proces, waarbij van tevoren taakverdeling en doel- en probleemstelling worden vastgesteld, biedt dit grote voordelen. Door de toegenomen betrokkenheid neemt de toegekende validiteit[35] van de beleidsmakers aan de scenario's toe. Dit heeft vervolgens een positieve invloed op het leerproces. In dit leerproces moet gelet worden op de kwaliteit van scenario's en de verspreiding daarvan (Dammers, 2000, pp. 75 & 249 & 266) (Duin e.a., 2004, pp. 195 & 201) (Kronjee, 2002, pp. 35-36).

---

[34] Stedenbaan is een interregionaal (infrastructureel) samenwerkingsverband dat zich uitstrekt over de gehele Randstedelijke Zuidvleugel. Overheden, NS en Prorail willen op deze manier het hoofdrailnet verbeteren in combinatie met versterken van de dorpen en steden aan de verschillende stations (Stedenbaan, 2010).

[35] Onder validiteit wordt verstaan: "de realiteitswaarde en verklaringskracht die beleidsmakers toekennen aan (in dit geval) scenario's (Dammers, 2000, p. 90)."

Kwalitatief goede scenario's kennen onderling een groot contrast. Alleen op die manier worden bestaande denkkaders uitgedaagd. Bovendien zorgt een groot contrast ervoor dat meerdere participanten hun waarden en opvattingen herkennen. Er is sprake van een grote verscheidenheid aan normatieve en subjectieve argumenten, die beter gedekt worden wanneer de scenario's veel van elkaar verschillen (Duin e.a., 2004, p. 194). Belangrijk is wel dat de scenario's onderling vergelijkbaar moeten zijn, anders staan de verschillende toekomstbeelden te los van elkaar voor een zinvolle discussie (Dammers, 2000, p. 78). Contrasterende scenario's dragen bovendien bij aan robuuster beleid, omdat de kans op verrassingen afneemt. Naast contrast is ook de reikwijdte van de scenario's van belang. Scenario's mogen niet te breed (veel irrelevante thema's) en niet te smal zijn (beperkte doelgroep). Beleidsmakers moeten kennis ontlenen aan de scenario's zonder daarbij afgeleid te worden door (voor hen) irrelevante thema's (Dammers, 2000, pp. 77 & 248-250).

Voor de verspreiding is ook een aantal verbeterpunten aangedragen. Het verhalende (beeldende) karakter is volgens Dammers (2000) belangrijk, omdat zo onderlinge relaties tussen thema's (afhankelijkheden) duidelijk worden en beleidsmakers gemakkelijker hun opvattingen kunnen toetsen (1.3). Nieuwe inzichten kunnen ook bijdragen aan toename van de werfkracht van scenario's. Een goede timing van deze nieuwe inzichten is zeer belangrijk, omdat verouderde inzichten of inzichten die te laat gecommuniceerd worden, niet snel door beleidsmakers zullen worden benut (Dammers, 2000, pp. 250-251 & 264-266) (Duin e.a., 2004, p. 197) (Kronjee, 2002, pp. 35-36).

Bij nauwe samenwerking tussen scenarioproducenten en beleidsmakers is het echter van belang om de onafhankelijkheid van de eerste groep te waarborgen. Voorkomen moet worden dat er een *selectieve vertoogcoalitie* ontstaat (Kronjee, 2002, p. 35). Scenarioproducenten moeten niet gevangen zitten in de hedendaagse waarschijnlijkheden, opvattingen en belangen. Op die manier is de kans groot dat onverwachte gebeurtenissen over het hoofd worden gezien, waarmee een belangrijke meerwaarde van toekomstverkenning onbenut blijft (Dammers, 2000, p. 268) (Duin e.a., 2004, p. 196).

De tweede groep (beleidsmakers) moeten tegelijkertijd bereid zijn hun denkkaders ter discussie te stellen. Alleen op die manier kan er op onverwachte gebeurtenissen toch geanticipeerd worden. Reflectie op eigen denken, maar ook handelen is daarom nodig. Aandacht voor de lange termijn is ook noodzakelijk, beleidsbeslissingen hebben consequenties op de lange termijn en het is handig deze vroegtijdig te identificeren. Samenhangend met de onzekerheid van de lange termijn, moeten beleidsmakers openstaan voor flexibiliteit om zo om te kunnen gaan met onverwachte gevaren die werkelijkheid zijn. Bij grote onzekerheid kan hanteren van een kortere tijdshorizon de procesgang positief beïnvloeden (Dammers, 2000, pp. 269-272) (Duin e.a., 2004, p. 198).

Naast deze meer planologische oplossingen is er nog een categorie waarmee ook serieus rekening moet worden gehouden. Eerder zijn beperkingen van instituties, politiek en financiën aangehaald (2.2.1). Belangrijke exogene factoren, gebeurtenissen zoals 9/11 recent, kunnen grote invloed hebben op deze groep. Tegelijkertijd hebben de factoren ook invloed op de kloof tussen strategische planning en projecten. Ingrijpende gebeurtenissen kunnen de denkbeelden van beleidsmakers uitdagen. In deze situatie staat men in de regel meer open voor de minder waarschijnlijke toekomstbeelden dan voorheen. Ook een gematigde conflictsituatie tussen beleidsmakers kan ervoor zorgen dat de denkbeelden van de personen in kwestie ter discussie worden gesteld. Zolang hier niet sprake is van een hoogoplopend conflict, is de bereidheid bovendien aanwezig om op basis van de discussie het denkbeeld aan te passen. Belangrijk op te merken is dat exogene gebeurtenissen en conflictsituaties ook een negatieve rol kunnen spelen door bestaande praktijken te ondersteunen (Dammers, 2000, pp. 252-253).

2.2.3 Verwarrend spiegelbeeld?

Wanneer de verschillende oplossingen bekeken worden, valt op dat de meeste een sterke interactieve inslag hebben. Daarnaast ligt een belangrijke verklaring in de tegengestelde eigenschappen van strategische planning enerzijds en projecten (uitvoering) anderzijds. Deze fundamentele tegenstelling (die overigens ook genuanceerd wordt) zorgt voor een koppelingsvraagstuk dat al lange tijd een verhit discussiepunt is. Hierbij zijn eigenlijk vier oplossingen aangedragen.

Ten eerste is er de normatieve opvatting van strategische planning die als brug kan dienen tussen strategische planning en de uitvoering. De (steekhoudende) kritiek daarop voedt een meer pragmatische oplossing. Incrementeel te werk gaan is hierbij het devies. Sommigen gaan ver, door strategische planning te laten voor wat het is: een opvatting die als tweede oplossingsrichting kan worden gezien. De laatste twee oplossingen richten zich op het bijeenbrengen van de verschillende werelden. In de derde oplossingsrichting worden strategische projecten ingericht om de verschillende beperkingen te omzeilen. Eerste *pilotstudy's* tonen positieve resultaten. De laatste oplossingsrichting vormt de inmiddels uitgebreid besproken scenariomethode. Omdat er echter vanuit verschillende hoeken veel kritiek is gekomen, kan ten minste geconcludeerd worden dat de oplossing zeker nog niet gevonden is.

Eerder is reeds gesteld dat planning een spiegel van de samenleving is, een dynamische en complexe maatschappij zorgt logischerwijs voor een verwarrend spiegelbeeld en een diverse planning. De vraag die zich aan de hand van deze paragraaf aandient is welk perspectief in het geval van Den Haag het meeste perspectief biedt. Uit andere paragrafen zijn echter ook andere mogelijke oorzaken aangedragen. In de laatste paragraaf van het theoretische kader zullen om deze reden de verschillende oorzaken en bijbehorende oplossingen samen worden gevoegd tot een aantal handvatten, waarmee het empirische gedeelte bekeken wordt.

2.3 Conceptueel model

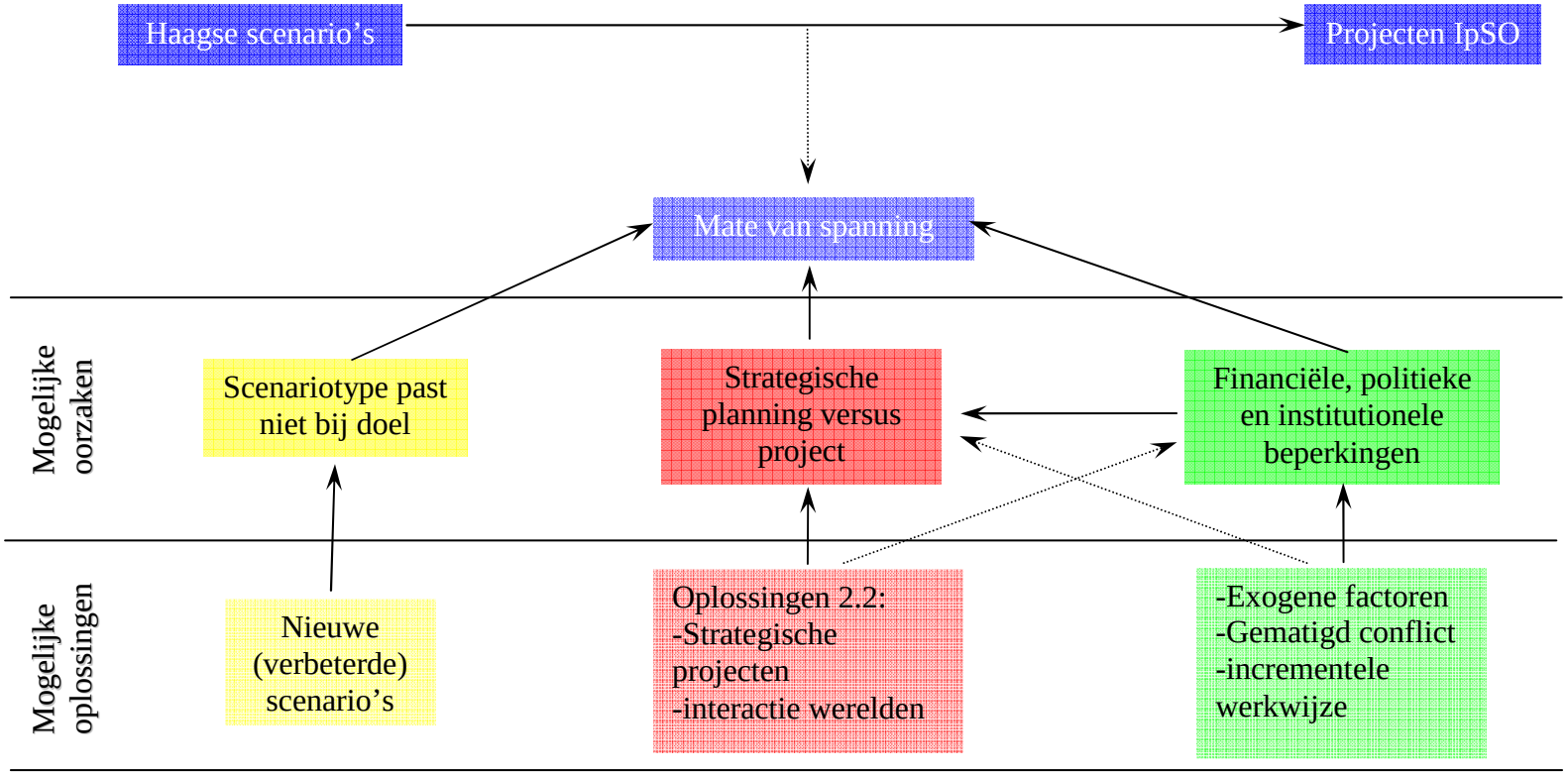
In deze laatste theoretische paragraaf worden de bevindingen uit beide hoofdstukken gecombineerd. Doel is immers te komen tot een aantal mogelijke verklaringen voor de spanning tussen de Haagse scenario's en de projecten in het IpSO. De belangrijkste bevinding uit het eerste hoofdstuk is links in het conceptueel model gezet (figuur 5; geel). Gebleken is dat er verschillende soorten scenario's bestaan die verschillende functies hebben. Bij het ontbreken van duidelijkheid hierover, ontstaat verwarring. Belangrijk is bovendien dat het ene type geschikter is voor bijvoorbeeld het vormen van een visie dan een andere groep scenario's. Wanneer type en functie niet op elkaar aansluiten ontstaat er, in combinatie met onduidelijkheid, spraakverwarring die problematisch is. Mogelijk worden er verwachtingen gecreëerd die de scenario's niet kunnen waarmaken. Eigenlijk is het aanpassen van de scenario's hiervoor de enige (inhoudelijk juiste) oplossing. Het bijstellen van het doel waarvoor de betreffende scenario's zijn opgesteld, lost niets op. Ondanks grote financiële voordelen wordt het probleem zo slechts verhuld. Al met al kan de spanning tussen scenario's en projecten in eerste instantie dus een inhoudelijke oorzaak kennen.

In het tweede hoofdstuk is naar voren gekomen dat de spanning tussen de Haagse scenario's en het IpSO ook te maken kan hebben met een veel voorkomende tegenstelling in het planologische vakgebied (figuur 5; rood). Beschreven is dat het vakgebied grofweg bestaat uit twee werelden, alhoewel dit beeld ook enigszins genuanceerd kan worden. Omdat beiden qua eigenschappen elkaars tegenpolen zijn, lijkt spanning onvermijdelijk. Helemaal omdat zowel strategische planning als uitvoering van projecten nodig is om als planoloog op een effectieve en efficiënte manier te kunnen plannen. Gelukkig heeft een aantal wetenschappers oplossingen bedacht voor dit dilemma. Naast de extreem pragmatische

oplossing die strategische planning verwerpt, zijn er ook manieren bedacht om het beste uit beiden te combineren. Het zorgen voor een tussenstap is een mogelijkheid. Strategie en project worden gecombineerd in een strategisch project, los van de bestaande instituties kan er op die manier gewerkt worden aan een innovatieve oplossing. Een tweede mogelijkheid is het bevorderen van de interactie tussen beide werelden. Verschillende onderzoekers hebben aanbevelingen gedaan om dit te bewerkstelligen. Centraal hierbij staat het idee dat scenarioproducenten hun ivoren toren moeten verlaten en dat beleidsmakers bereid moeten zijn hun routines ter discussie te stellen.

Tot slot is er een aantal beperkingen in de praktijk aanwezig (figuur 5; groen). Financiële, politieke en institutionele beperkingen kunnen de spanning verlichten, maar zeker ook doen toenemen. Probleem hierbij is echter dat deze oorzaken buiten het (directe) invloedsveld van de planoloog liggen. Oplossingen daarvoor zijn om die reden van een andere categorie. In voorgaande paragraaf is de rol van conflict en exogene gebeurtenissen aangestipt. In het model is als oplossing een incrementele werkwijze opgenomen. Beperkingen kunnen door exogene gebeurtenissen of een conflict sterk verminderen. Wanneer dit echter niet zo is en beperkingen slechts langzaam “bewegen”, is stapsgewijze ontwikkeling (incrementeel) in de gewenste richting logisch. De nadruk ligt op de eerste twee (planologische) oorzaken (geel en rood; figuur 5), het betreft hier immers planologisch onderzoek. De derde categorie is toegevoegd om uitdrukking te geven aan het feit dat niet-planologische ontwikkelingen eveneens een grote bijdrage kunnen leveren aan de spanning en dus ook aan de oplossing daarvan.

Figuur 5 Conceptueel model



Hoofdstuk 3 Methodologie

In dit derde hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording van het onderzoek uit de doeken gedaan. Voor de duidelijkheid zijn in het hoofdstuk de belangrijkste keuzes onderverdeeld in twee delen. Eerst wordt de onderzoeksopzet verantwoord, hierin wordt ook de bronselectie besproken (3.1). In het tweede deel wordt vervolgens ingezoomd op de twee cases, waarin de keuze voor een comparatief onderzoeksontwerp en de keuze voor documenten en contactpersonen aan de orde komt. Ten slotte wordt ook aandacht besteed aan het afdelingsoverleg dat voor het onderzoek heeft plaatsgevonden (3.2).

3.1 Verantwoording onderzoeksopzet

Het onderzoek is begonnen door de relevante (wetenschappelijke) literatuur te verkennen. Het doel hiervan is een analysekader te ontwikkelen waarmee de empirie onder de loep kan worden genomen. Door de beschikbare literatuur te verkennen, wordt duidelijk waarmee in de analyse rekening moet worden gehouden. De vele valkuilen en aanbevelingen die in het voorgaande voor het voetlicht zijn gebracht, zijn daarvan een duidelijke indicatie. Missers omtrent toekomstverkenningen die in het verleden zijn gemaakt, bieden voor de scriptie eveneens een goed aanknopingspunt om aanbevelingen voor de oplossing van het vraagstuk te kunnen doen.

De bestaande literatuur is op een kwalitatieve manier verkend, waarbij de verschillende studies (en bijbehorende resultaten) aan elkaar gerelateerd zijn (Bryman, 2008, pp. 88-89). Er is hierbij naar verschillende disciplines gekeken, omdat toekomstverkenningen en scenario's niet alleen aan planologie voorbehouden zijn (1.2.4). Speciale aandacht is besteed aan de (studies van de) WRR, omdat dit wetenschappelijke orgaan tot doel heeft toekomstverkenningen voor de overheid uit te voeren en te evalueren (WRR, 2006, pp. 1-3). Zodoende is geprobeerd een compleet overzicht te geven van de relevante literatuur (boeken, artikelen, rapporten). Hierbij heeft de onderzoeker een eigen perspectief ontwikkeld, die bij de analyse in het empirische gedeelte gebruikt wordt.

Wanneer naar het conceptueel model gekeken wordt, valt op dat er veel aandacht uitgaat naar de instituties en beperkingen. Deze institutionele analyse past goed bij de ruimtelijke ordening, omdat weinig dynamiek de norm is. Grote veranderingen vinden in de regel niet plaats, omdat dit grote schadeclaims tot gevolg kan hebben. In navolging van John (2001) wordt de rol van instituties echter niet overschat. In het conceptueel model is een belangrijke plaats ingeruimd voor exogene gebeurtenissen/factoren en politieke beperkingen (2.3). Zodoende wordt naar de politieke en sociale context gekeken, omdat deze context bepaalt hoe instituties werken (John, 2001). Het onderzoek heeft aldus een institutionele inslag, maar er wordt niet voorbijgegaan aan de omgeving waarin de instituties zich bevinden[36].

Er is om verschillende redenen gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Ten eerste gaat het onderzoek over processen en de doorwerking van scenario's is logischerwijs een procesmatige aangelegenheid. Om te verklaren waarom de doorwerking moeizaam verloopt, is het van groot belang te kijken welke contextspecifieke factoren hierbij een rol spelen. Vanuit de literatuur is een aantal kenmerken afgeleid die enig houvast bieden bij de analyse. Om te voorkomen dat voorbijgegaan wordt aan unieke en onvoorziene factoren, is voor een flexibele onderzoeksopzet gekozen. Voor een complete verklaring kunnen deze factoren namelijk onmisbaar zijn. Kwalitatief onderzoek laat ruimte om deze onverwachte factoren mee te nemen. Ten slotte is het belangrijk de situatie vanuit het perspectief van de

[36] Vanwege een institutioneel perspectief is bekeken in hoeverre de functies van de nieuwe Haagse scenario's aansluiten bij de bestaande praktijk (hoofdstuk 5).

betrokkenen te bekijken. Zij zijn immers degenen die voor de doorwerking moeten zorgen en om die reden zijn hun beelden relevant bij het beantwoorden van de hoofdvraag. Er wordt in dit onderzoek dus een interpretivistisch en constructivistisch perspectief (Bryman, 2008, pp. 16& 19) gebruikt om de situatie bij de Gemeente Den Haag te kunnen verklaren (Bryman, 2008, pp. 385-389).

Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 bekeken hoe de criteria die in het Investeringsprogramma (IpSO: hoofdstuk 4) worden gehanteerd, reageren in de vier verschillende Haagse scenario's. Het doel is een beeld te krijgen waar de gevoeligheden liggen bij het toepassen van scenario's op het gemeentelijke beleid. De criteria variëren van *functiemenging waar gewenst* tot *veiligheid* tot *toename van het aantal arbeidsplaatsen* tot *verbetering OV* tot *inzet nieuwe duurzame energiebronnen*. Met behulp van deze, in totaal 25, criteria wordt een prioritering en fasering gemaakt van de verschillende projecten waarin de gemeente participeert. Alle criteria zijn in de vier Haagse scenario's geplaatst: Wilde Westen, Skyhigh on your Own, Samen Slim en Aaibare Kosmopoliet. Gekeken is hoe het desbetreffende criterium in één van de vier scenario's reageert. Anders gezegd: in hoeverre is het nuttig en mogelijk om een bepaald criterium te hanteren wanneer bijvoorbeeld Wilde Westen werkelijkheid wordt? Een score van één is toegekend wanneer een criterium niet nuttig en onmogelijk is, een score van vijf betekent juist dat het criterium zeer nuttig en bovendien goed mogelijk is. Centrale uitkomst hiervan is de gevoeligheid van het gemeentelijke beleid voor economische voorspoed in een internationale wereld. Dit is een belangrijke reden voor de keuze van de twee cases: de Internationale Zone en de Binckhorst. Deze twee cases staan in het onderzoek centraal.

Bovenstaande uitkomst sluit aan bij een belangrijke hedendaagse trend. Internationale ontwikkelingen zijn tegenwoordig, in een wereld die door mondialisering gekenmerkt wordt, doorslaggevend voor een stad of land (Castells, 2010). De Internationale Zone en de Binckhorst zijn de twee gebieden waarin de internationale ambities van Den Haag nadrukkelijk naar voren komen. In beide gebieden wordt ingezet op het creëren van een internationaal vestigingsmilieu. Dit maakt beide cases echter kwetsbaar, omdat internationale ontwikkelingen omgeven zijn door onzekerheid, veroorzaakt door de volatiele wereldeconomie. Scenario's hebben zoals in het theoretische kader (1.3) vooral waarde in een onzekere omgeving, wat de keuze voor de twee internationale projecten ondersteunt.

Een tweede argument is meer praktisch van aard. Beide projecten gaan namelijk door, ondanks de gemeentelijke bezuinigingsronde. Wanneer de gemeentelijke structuurvisie (2005) bekeken wordt is dit niet verrassend: beide projecten vervullen een sleutelrol in het vormen van Den Haag als "*Wereld*stad aan Zee" (Gemeente Den Haag, 2005a). Logischerwijs kent het onderzoek alleen toepassingswaarde wanneer de onderzochte projecten ook daadwerkelijk doorgaan. Ten slotte vullen beide cases elkaar aan, omdat de Internationale Zone zich op instanties richt en de Binckhorst op de internationale bedrijvigheid. Beide gebieden zijn afhankelijk van het internationale toneel, maar wel op verschillende onderdelen. Het is interessant om te kijken hoe er in de projecten omgegaan wordt met dit verschil in afhankelijkheid.

In het onderzoek is voor beide cases het meest recente plan bekeken en zijn deze twee onderling vergeleken. De reden hiervoor is dat de spanning, zoals die in hoofdstuk 2 is beschreven, op dit niveau extra duidelijk op de voorgrond treedt. Het masterplan is een visie, maar omdat er verschillende projecten aanhangen, moet die veel concreter zijn dan bijvoorbeeld de structuurvisie is. Het plan moet praktisch en visionair zijn. De algemene lijn zou daar (idealiter) omgezet moeten worden in projecten, aanbevelingen vanuit een scenarioanalyse dus ook. Het is interessant om te kijken of de methode op niveau van masterplannen kansen biedt en op welke manier die kansen optimaal benut kunnen worden. De meerwaarde die de Haagse scenario's hierbij kunnen hebben is (in navolging van 1.3 en

Gemeente Den Haag & *Pantopicon, 2010*) geoperationaliseerd naar vijf verschillende functies: inspireren, toetsen, leren, monitoren en proces. Uit het theoretisch kader zijn deze vijf functies naar voren gekomen en in het onderzoek wordt bekeken in hoeverre deze in de documenten en interviews terugkomen. De belangrijkste reden om vijf functies te onderscheiden, is dat de oorzaken en oplossingen per functie verschillen. Onderzocht wordt of het eindresultaat (document) getuigt van scenariotoepassing, dus of het beleidstuk bijvoorbeeld robuust is. Voor de interviews geldt dat bekeken wordt wat de geïnterviewde over de functies zegt. Hiervan worden citaten opgenomen in het onderzoek om de bijbehorende deelvraag te kunnen beantwoorden. Tot slot: Er is dus niet naar echte concrete projecten gekeken. Afwegingen die belangrijk zijn in verband met doorwerking van de Haagse scenario's (onderzoeksdoel) zijn niet op dat detailniveau van belang, omdat daar vooral kostenoverwegingen belangrijk zijn.

3.2 Verantwoording keuze documenten en contactpersonen

Na hoofdstuk 4 wordt er ingezoomd op twee specifieke gevallen, de Internationale Zone en de Binckhorst. Hiermee is een comparatief onderzoeksontwerp gevolgd, waarin twee cases intensief worden bestudeerd om te verklaren waarom de Haagse scenario's moeilijk doorwerken. Het voordeel hierbij is dat gecompenseerd wordt voor de specifieke omstandigheden die bij één case een grote rol kunnen spelen. Door twee cases te vergelijken kan meer gezegd worden over welke factoren de belangrijkste zijn. Zodoende kan aan het einde van het onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan worden, die de toepassing van de scenario's ook in andere gevallen soepeler kan doen verlopen (Bryman, 2008, pp. 58-61).

Om de procesgang en de heersende opvattingen bloot te leggen, zijn er semigestructureerde interviews afgenomen met sleutelpersonen binnen de gemeente. Er is alleen met mensen binnen de gemeente gesproken, omdat het onderzoek over de doorwerking van de Haagse scenario's *binnen* de gemeente gaat. Omdat hierbij verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie betrokken zijn, is gesproken met mensen van verscheidene afdelingen en diensten.

Er zijn verschillende redenen waarom voor semigestructureerde interviews is gekozen. Ten eerste past het goed bij de kwalitatieve onderzoeksopzet die de gehele scriptie kenmerkt, hoewel Bryman (2008) stelt dat er niet moet worden vastgehouden aan dit (in zijn ogen) klassieke onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek (Bryman, 2008, pp. 392-395). Verder is er voor semigestructureerde interviews gekozen, omdat zo enerzijds wordt voorkomen dat de geïnterviewde een bepaalde richting in wordt geduwd. Daardoor komen onvoorziene factoren moeilijk boven tafel. Anderzijds wordt door het hanteren van een lijst met onderwerpen de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de interviews en cases mogelijk gemaakt. De theoretische verkenning heeft bovendien al een duidelijke focus in het onderzoek aangebracht. Het hanteren van een lijst met onderwerpen is dan het logische gevolg. De onderwerpenlijst is bewust breed gehouden (in tegenstelling tot gestructureerde interviews) om te voorkomen dat er iets over het hoofd gezien wordt. De volgende onderwerpen zijn in ieder interview als leidraad gehanteerd:

1. Rol van de geïnterviewden bij de Haagse scenario's of in de Internationale Zone en de Binckhorst.
2. Bekendheid met toekomstverkenningen/Haagse scenario's.
3. Toepassing van scenario's in de werkzaamheden van de geïnterviewde en problemen die daarbij bestaan.
4. Verbeterpunten om de toepassing van scenario's te bevorderen.

Zoals opgemerkt is op deze manier voorkomen dat de geïnterviewden een bepaalde richting in zijn geduwd, waarin overtuigingen van de vragensteller een (te) grote rol spelen (Bryman, 2008, pp. 439-442). Ten slotte zijn semigestructureerde interviews geschikt om de

voorgeschiedenis en achterliggende redenen van het vraagstuk te achterhalen, iets wat door bijvoorbeeld observatie of alleen deskresearch ingewikkeld is (Bryman, 2008, pp. 466-468).

Om een compleet beeld van het vraagstuk te krijgen, is met verschillende mensen binnen de gemeente gesproken. De interviews zijn geanonimiseerd, omdat het voor het onderzoek niet van belang is wat de namen van de verschillende geïnterviewden zijn. De gesprekken die over de scenario's zijn gehouden zijn aangeduid als S (van scenario) 1 t/m 4. Voor de Internationale Zone zijn de afkortingen IZ (Internationale Zone) 1 t/m 5 gebruikt en voor de Binckhorst ten slotte B (van Binckhorst) 1 en 2 [37]. Deze interviews zijn gebruikt om te bekijken in hoeverre de spanning zoals die in de literatuur naar voren is gekomen (inclusief de oorzaken daarvan) ook bij de twee cases aanwezig is.

Een compleet beeld kan volgens het constructivisme alleen gevormd worden wanneer het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven wordt bekeken[38]. Daarom zijn betrokkenen met verschillende achtergronden benaderd. Omdat de onderzoeker niet vanaf het begin betrokken is geweest bij het opstellen van de scenario's en het vormen van de plannen voor de twee onderzochte cases, zijn verkennende interviews afgenomen. Voor verkenning van de Haagse scenario's is gesproken met de geïnterviewden S1, S2, S3 en S4. Alle vier zijn betrokken geweest bij het opstellen van de vier Haagse scenario's (hebben geparticipeerd in de verschillende workshops) en zijn om die reden benaderd. Daarbij hebben de vier geïnterviewden verschillende achtergronden, die de onderzoeker tezamen een goed beeld hebben gegeven. Geïnterviewde S1 is als econoom (afdeling economie) betrokken geweest en omdat economische ontwikkeling als één van de twee kernonzekerheden bepaald is, mag een econoom niet ontbreken. De tweede kernonzekerheid is de maatschappelijke ontwikkeling. Daarom is met S2 gesproken, die als afgevaardigde van de afdeling Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW), geparticipeerd heeft in de workshops. S3 heeft als verkeer/parkeerdeskundige weer een ander beeld op de scenario's kunnen geven. S4 ten slotte is als planoloog, organisator van het leertraject toekomstverkenningen bij de gemeente Den Haag, waarvan de Haagse scenario's de uitkomst zijn. De belangrijkste uitkomsten van de vier gesprekken zijn, om praktische redenen, samengevat (bijlage 1).

Om een beeld van de cases te krijgen zijn, in eerste instantie, verkennende interviews afgenomen met de gebiedsplanologen van de Internationale Zone (IZ1) en de Binckhorst (B1). De twee geïnterviewden zijn, vanuit de afdeling Planologie, geruime tijd betrokken (geweest) bij de desbetreffende projecten. Hun ervaring en kennis zijn meegenomen bij de andere interviews. Daarnaast is inzicht verkregen in de voorgeschiedenis van de cases. Ten slotte hebben beide verkennende interviews ook duidelijk gemaakt wie de sleutelpersonen bij de Internationale Zone en de Binckhorst zijn. Dit wordt *purposive sampling* genoemd[39]. Uit praktische overwegingen zijn hier geen volledige transscripties van gemaakt. Het verkennende karakter maakt dat dit tevens weinig toegevoegde waarde heeft.

Van de twee cases zijn, zoals gezegd, de meest recente beleidsdocumenten bestudeerd om potentiële knelpunten te identificeren: beslissingen die onder druk kunnen komen te staan wanneer de wereldeconomie bijvoorbeeld niet of slechts beperkt aantrekt. In de gesprekken met de sleutelpersonen zijn deze keuzes voorgelegd met de vraag of hierbij alternatieve toekomstscenario's een rol hebben gespeeld. Dit is bedoeld als opstapje, in het vervolg van de desbetreffende interviews is ook gevraagd naar de toepassingsmogelijkheden die de geïnterviewden zien. Op die manier is een eventueel vooroordeel aan de zijde van de

[37] Een lijst van de geïnterviewden is opgenomen op pagina 92.

[38] Volgens het constructivisme bestaat er geen externe realiteit die los van sociale actoren bestaat. Om een compleet beeld van een bepaald (sociaal) vraagstuk te schetsen moet daarom naar de verschillende opvattingen worden gekeken, er bestaat immers niet één maar meerdere realiteiten (Bryman, 2008, pp. 15-16).

[39] Bij purposive sampling worden cases en personen strategisch (doelgericht) gekozen. De cases en personen die nodig zijn om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, worden geselecteerd (Bryman, 2008, p. 415).

onderzoeker weggenomen. Uit de verschillende interviews bleek al snel dat de recente plannen extern georiënteerd zijn. Een lobbydocument is niet de plaats om de onzekerheid van scenario's naar voren te brengen. Voor het onderzoek is daarom vooral naar het achterliggende proces gekeken, omdat "achter de schermen" de mogelijkheid wel bestaat stil te staan bij alternatieve toekomstontwikkelingen.

Voor de Internationale Zone is allereerst door gesprekken met IZ1 en IZ2 vanuit de beleidkant de praktijk verhelderd. IZ2 is als beleidsmedewerker direct betrokken geweest bij het opstellen van de Nota van Uitgangspunten voor de Internationale Zone. IZ1 is later ingestroomd en als gebiedsplanoloog nu betrokken bij de planvorming in de Internationale Zone. IZ3 en IZ4 staan als procesmanagers tussen de beleidsafdelingen en de uitvoering in. In hun werk hebben zij te maken met beide kampen, vandaar dat ook naar hun ervaringen is gevraagd. IZ3 was tot en met 2009 als procesmanager verantwoordelijk voor de Internationale Zone. IZ4 heeft deze taak (deels) begin 2010 overgenomen. Het interview met IZ5 ten slotte heeft de onderzoeker een goed beeld vanuit de uitvoering gegeven. Als programmadirecteur Investeringen Internationale Zone houdt IZ5 zich bezig met het in praktijk brengen van de gemeentelijke ambities. Omdat hij daarbij veel contact heeft met bedrijven en instellingen buiten de gemeente, is zijn kennis gebruikt om een beeld van de uitvoeringskant te krijgen.

In het geval van de Binckhorst zijn interviews met B1 en B2 gehouden (bijlage 4). B1 is als beleidsmedewerker verantwoordelijk geweest voor het opstellen van het bestemmingsplan voor de Binckhorst. Dit bestemmingsplan is in 2009 door de gemeenteraad vastgesteld. De directe betrokkenheid bij het bestemmingsplan en de kennis over het voortraject hebben de onderzoeker een goed inzicht gegeven in de ontwikkeling van de Binckhorst. B2 is als projectmanager sinds 2007 nauw betrokken bij ontwikkelingen in de Binckhorst. Diens ervaringen hebben de onderzoeker in staat gesteld de problematiek vanuit andere invalshoeken te bekijken.

Ten slotte heeft de onderzoeker aan het einde van de stageperiode de voorlopige bevindingen gepresenteerd in een extra Planologie afdelingsoverleg (bijlage 5). Ongeveer 20 mensen waren aanwezig bij deze twee uur durende bijeenkomst. Na de presentatie van ongeveer een kwartier, heeft er een levendige discussie plaatsgevonden over de conclusies. Hiervan is om praktische redenen een samenvatting gemaakt, een volledige transcriptie van de discussie bleek niet haalbaar. Doel van de discussie (voor de onderzoeker) is om door middel van vier vragen gezamenlijk naar oorzaken en oplossingen van het probleem te zoeken en om hierbij te kijken in hoeverre die overeenkomen met de conclusies van de onderzoeker en het theoretisch kader. Ten slotte is door middel van de discussie bekeken in hoeverre de bevindingen niet alleen voor de Internatonale Zone en de Binckhorst zouden gelden. De aanwezigen konden hier, door hun gezamenlijke betrokkenheid bij een veelheid aan projecten en gebieden, inzicht in geven. De volgende vier vragen zijn voorgelegd, hierbij is tevens het beknopte antwoord beschreven:

1. Kunnen de Haagse scenario's iets toevoegen aan het beleid en op welke manier zou dat kunnen? De aanwezigen vinden dat de scenario's iets kunnen toevoegen. In het verleden is bijvoorbeeld de structuurvisie teveel op één toekomstbeeld geënt geweest, met grote problemen vandaag de dag tot gevolg (bezuinigingen). Daarnaast zouden scenario's kunnen helpen bij het aanbrengen van systematiek in toekomstdenken. Ten slotte kunnen scenario's helpen bij bezinning op de gemeentelijke kerntaken.
2. Welke valkuilen zijn bij de toepassing van scenario's aanwezig en hoe kan daarmee worden omgegaan? Spraakverwarring is in de discussie bevestigd, veelal worden scenario's in relatie tot visieontwikkeling gezien. Een andere belangrijke valkuil is volgens de deelnemers de vraag in hoeverre de bestuurders openstaan voor het expliciet maken van onzekerheid.

3. Welke rol speelt de economische crisis? Volgens de onderzoeker kan de huidige situatie de toepassing van scenario's bevorderen, omdat onrealistische visies door de economische teruggang zijn afgestraft. Als gevolg daarvan moet de gemeente veel bezuinigen en zou er gekeken moeten worden hoe dit in de toekomst voorkomen kan worden. Volgens de aanwezigen heeft de crisis het bewustzijn vergroot, nu duidelijk is welke grote gevolgen een economische teruggang op het functioneren van een gemeente kan hebben. Dit biedt potentie om de scenario's voet aan de grond te laten krijgen. Te meer omdat ook nu de waan van de dag regeert. Er wordt niet, of in ieder geval onvoldoende, nagedacht over de gevolgen van een aantrekkende economie voor de plannen en bezuinigingen van nu.
4. Welke rol speelt de politiek in de toepassing van scenario's? Uit de twee onderzochte cases blijkt dat keuzes van bestuur of politiek bepaalde functies van scenario's onmogelijk maken (inspiratie, perspectiefverbreding). Bestuurders zijn geïnteresseerd in het verkleinen van risico's, vooral omdat er steeds meer een afrekencultuur ontstaat. Volgens de aanwezigen zijn veel politici en bestuurders zich niet (of onvoldoende) bewust van de risico's die hun keuzes met zich meebrengen. In de toekomst zouden beleidsmedewerkers hierover duidelijker moeten zijn in hun advies naar hun verantwoordelijken toe.

Deel 2 Empirisch gedeelte

"Van de Haagse scenario's en het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling naar de Internationale Zone en de Binckhorst."

Nu de theorie uitvoerig is behandeld, wordt de aandacht naar de praktijk verlegd. In dit tweede gedeelte van de scriptie wordt ingezoomd op de Haagse praktijk, waarop in de inleiding al een korte introductie gegeven is. Eerst wordt gekeken welke invloed de Haagse scenario's hebben op de selectiecriteria zoals die in het IpSO zijn aangehouden (hoofdstuk 4). Op die manier zijn de gevoeligheden bij het toepassen van de scenario's blootgelegd. Daarnaast verduidelijkt de bestudering van het IpSO, de keuze voor de twee cases. In het vierde hoofdstuk wordt zodoende antwoord gegeven op de vierde deelvraag:

4. *Hoe reageert het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling op de Haagse scenario?*

Omdat deze analyse zich echter op een abstract niveau bevindt, is het interessant te kijken welke invloed de conclusies en opmerkingen hebben voor concrete projecten. Het beschreven spanningsveld bevindt zich immers op projectniveau. In het vervolg van het empirische gedeelte wordt daarom ingezoomd op twee gebieden: de Internationale Zone (hoofdstuk 5) en de Binckhorst (hoofdstuk 6). Voor beide cases zijn, in overeenstemming met de hoofdvraag, grofweg twee onderwerpen onderzocht. Enerzijds is bekeken in hoeverre de meerwaarde van scenario's benut wordt en wat daarvan de oorzaak is. Anderzijds is onderzocht welke verbeteringen aangebracht kunnen worden om de Haagse scenario's in de toekomst optimaal te benutten. De Internationale Zone is aldus bestudeerd aan de hand van de deelvragen vijf en zes:

5. *In hoeverre wordt de meerwaarde van scenario's voor de planvorming van de Internationale Zone benut en wat is daarvan de oorzaak?*
6. *Welke verbeteringen zijn aan te brengen om de meerwaarde van de Haagse scenario's optimaal te benutten?*

De tweede case is onderzocht aan de hand van dezelfde deelvragen als de Internationale Zone, dit keer toegespitst op de Binckhorst:

7. *In hoeverre wordt de meerwaarde van scenario's voor de planvorming van de Binckhorst benut en wat is daarvan de oorzaak?*
8. *Welke verbeteringen zijn aan te brengen om de meerwaarde van Haagse scenario's optimaal te benutten?*

In dit empirische deel wordt aldus stapsgewijs neergedaald van het abstracte wetenschappelijke niveau in de eerste twee hoofdstukken, via de analyse op hoofdlijnen in hoofdstuk 4, naar de Haagse praktijk, die onder andere bestaat uit de Internationale Zone en de Binckhorst.

Hoofdstuk 4 Haagse scenario's en het IpSO

"Net als in vele Nederlandse steden, ligt eveneens in Den Haag het sociale weefsel er verbrokkeld bij." "Wie door de straten kuiert wordt geconfronteerd met verwaarlozing (…) in de beleving van heel wat mensen is Den Haag een onveilige stad geworden."
"Wie in Den Haag woont beseft maar al te goed dat het er goed toeven is." "De gemiddelde Nederlander is best bereid wat minder te verdienen in ruil voor een eerlijkere verhouding, een hogere levenskwaliteit voor zichzelf en stakeholders betrokken bij het proces." "Sociale cohesie en burgerzin zijn zo vanzelfsprekend geworden dat de termen haast gedateerd in de oren klinken."
"De woningen van de talrijke jonge, internationale, kapitaalkrachtige hoogopgeleiden die Den Haag bevolken staan in schril contrast tot troosteloze have-not wijken." "(…) burgerzin en sociale cohesie smelten weg tegen een achtergrond van verhitte conflicten." "Schoolgaande jongeren zinkt de moed in de schoenen en verwelkt enige vorm van trots, in het vooruitzicht van een toekomst van werkloosheid."
"Den Haag boomt duidelijk: Ze heeft haar administratiegrijze image afgeworpen en kleurt bont, letterlijk en figuurlijk." "Ze [de vele internationale organisaties] zorgen mee voor een boeiend cultureel leven in Den Haag en een aangename drukte in de stad." "Het merendeel van de energiebehoefte haalt de Haagse regio uit geothermische installaties, golfslagcentrales, restwarmte-installaties in het Westland etcetera (…) niet enkel de bouwmaterialen van de mensen hebben een plek gekregen, ook die van Moeder Aarde."

Een greep uit het verspreidingsboekje (cahier 2) waarin de Haagse scenario's beschreven worden (Gemeente Den Haag & Pantopicon, 2010). Duidelijk is dat de verschillende toekomstbeelden ver uit elkaar liggen. In 2040 kan Den Haag zich ontwikkeld hebben tot een kleine uitvoering van New York of Stockholm maar ook tot een stad als het huidige Detroit of Chicago. De toekomst van Den Haag is onzeker, tot 2040 *kan* er veel gebeuren. Dit is de boodschap van de explorerende Haagse scenario's, die opgesteld zijn met het doel deze les binnen de Gemeente Den Haag te verspreiden.

In het vierde hoofdstuk wordt bekeken welke gevolgen dit heeft voor het Investeringsprogramma van de gemeente. Dit programma geeft een goed beeld van het gemeentelijke beleid, omdat het de investeringen van de Gemeente prioriteert en faseert. Zodoende wordt inzicht verkregen in de gevoeligheden die bij het toepassen van de verschillende scenario's op het bestaande beleid, ontstaan. In het hoofdstuk wordt aldus antwoord gegeven op de vierde deelvraag van het onderzoek:
Hoe reageert het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling op de Haagse scenario's?

In de eerste paragraaf worden vanzelfsprekend eerst de vier Haagse scenario's beschreven (4.1). De paragraaf daaropvolgend gaat in op het IpSO, het investeringsprogramma van de gemeente (4.2). In de laatste paragraaf zijn de Haagse scenario's toegepast op het IpSO (4.3).

4.1 De Haagse scenario's

De eerste paragraaf beschrijft de vier scenario's die binnen de Gemeente Den Haag opgesteld: de Haagse scenario's. Om bij het begin te beginnen wordt eerst beschreven waar de scenario's vandaan komen. Daarna wordt aandacht besteed aan de manier waarop de scenario's zijn opgesteld. Vervolgens zullen de vier scenario's beschreven worden. Ten slotte wordt aan het einde van de paragraaf aandacht besteed aan het vervolgtraject.

Waar komen de Haagse scenario's vandaan?
De Haagse scenario's zijn onderdeel van het Programma Toekomstverkenningen Den Haag, dat in 2008 is opgestart. Doel van dit Programma is om structureel aandacht voor kwalitatieve toekomstverkenningen te hebben, in te spelen op actuele en toekomstige ontwikkelingen, kennis en beleid te koppelen en meer eenheid/consistentie aan te brengen in het stedelijk ontwikkelingsbeleid. Hiermee wordt invulling gegeven aan een ambitie die sinds de structuurvisie (Den Haag 2020) binnen de gemeente (vooral binnen de directie Beleid) leeft. Voor de structuurvisie is een trendanalyse voor 2020 (planhorizon structuurvisie) uitgevoerd, waaruit de wens ontstaan is dit op een meer regelmatige basis toe te passen. De Haagse scenario's zoomen in op de situatie van de stad en geven gehoor aan deze wens.

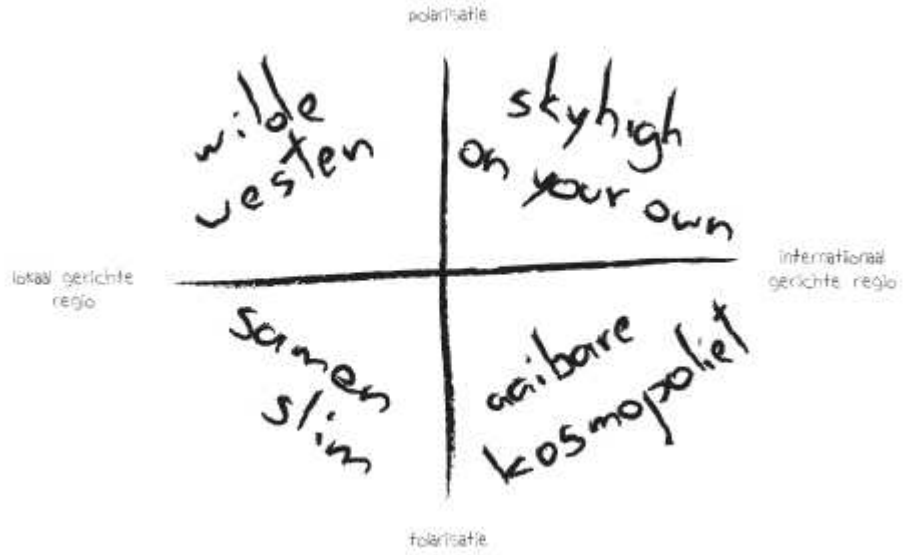
Als eerste stap van het Programma is in juni 2009 een werkbijeenkomst georganiseerd om nader kennis te maken met de kwalitatieve scenariomethode. Het was uitdrukkelijk niet de bedoeling om al scenario's te vormen. Mensen (19) met interesse in scenario's, van verschillende afdelingen en diensten hebben meegedaan. Deelnemers hebben vooraf artikelen verzameld die signalen over de toekomst bevatten. Aan de hand van presentaties is vervolgens ingegaan op de theorie en toepassing van de scenariomethode. Daarna is in twee werkateliers met deze kennis aan de slag gegaan om de meerwaarde voor Den Haag te bekijken. Hiermee zijn de deelnemers tot een aantal tips en valkuilen gekomen die bij de toepassing van de scenariomethode op Den Haag van belang zijn. Deze variëren van de constatering dat toekomstverkenningen nut hebben (en misschien zelfs noodzakelijk zijn) tot het besef dat vaker *out of the box* moet worden gedacht. Verder is het belangrijk dat de methode in de organisatie vanzelfsprekend wordt, dat er diverse *beleidssectoren* betrokken bij moeten worden, dat onafhankelijke begeleiding gewenst is én dat er scenario's moeten worden opgesteld die toegespitst zijn op Den Haag. Dit leidt tot het opstellen van de Haagse scenario's (Gemeente Den Haag, 2009a) (Kooijmans & Rours, 2010).

Hoe zijn de Haagse scenario's opgesteld?
Bij het opstellen van de vier Haagse scenario's is de uitvoerig beschreven Shell-methode gebruikt (1.2.3). Hierbij zijn de bovenstaande tips ter harte genomen. Beleidsmedewerkers (18) van verschillende afdelingen (planologie (5), economie (2), verkeer (2), wonen (2), stedenbouw (2), onderzoek (4) plus OCW (1) (Onderwijs, Cultuur en Welzijn)) hebben eind 2009 in vier leerateliers onder leiding van het bureau Pantopicon (onafhankelijke begeleiding) vier scenario's opgesteld voor de stad Den Haag. Tien van hen participeerden ook in de eerder genoemde werkbijeenkomst. De anderen zijn benaderd vanwege hun affiniteit met de scenariomethode. Door deze opzet zijn achttien toekomstambassadeurs (deelnemers) gevormd die het gedachtegoed van de scenariomethode binnen de gemeente moeten verspreiden. De moeilijk te kwantificeren aspecten zijn meegenomen om vier aparte verhalen over de toekomst te kunnen vertellen. Dit moet helpen het "toekomstbewustzijn" binnen de gemeente te bevorderen én de communicatiefunctie van de scenario's uit te dragen (Gemeente Den Haag & Pantopicon, 2010) (Kooijmans & Rours, 2010).

De deelnemers aan de leerateliers hebben op een open en interactieve manier de verschillende ontwikkelingen in de stedelijke context geïdentificeerd. Doel daarbij was om een beeld te krijgen van de omgeving waarin Den Haag zich anno 2040 kan bevinden (explorerende scenario's: 1.2.2). De daarbij passende hoofdvraag luidt: "*Welke veranderingen kunnen op Den Haag afkomen tussen nu en 2040* (Gemeente Den Haag & Pantopicon, 2010, p. 17)? Het proces is gestroomlijnd door trends in zes categorieën in te delen. Dit wordt ook wel DE STEP genoemd, een acroniem van Demografische, Ecologische, Sociaal-culturele, Technologische, Economische en Politiekinstitutionele ontwikkelingen. De aldus geïdentificeerde ontwikkelingen zijn in een *impact-onzekerheidsmatrix* gepositioneerd om de trends bloot te leggen die in de toekomst veel invloed kunnen hebben en bovendien door grote

onzekerheid zijn omgeven. Twee ontwikkelingen voldoen (naar opvatting van de deelnemers) het beste aan deze criteria. Het maatschappelijke klimaat van Nederland in 2040 (van een gepolariseerde tot een tolerante samenleving) en de economische ontwikkeling van Nederland in 2040 (van een internationaal gerichte tot een regionaal gerichte regio) zijn als kernonzekerheden benoemd. Aan de hand van de Shell-methode zijn vervolgens vier scenario's ontwikkeld (figuur 6). Pantopicon heeft de scenario's verder uitgewerkt en consistent met elkaar gemaakt om vervolgens samen met een aantal beleidsmakers het verspreidboekje te ontwikkelen. Voor de overzichtelijkheid zijn hierin de verschillende ontwikkelingen per categorie en per scenario in tabelvorm gezet. Iemand met een willekeurige achtergrond kan op deze manier snel eruit halen wat nodig is (Gemeente Den Haag, 2009a) (Gemeente Den Haag & Pantopicon, 2010) (Kooijmans & Rours, 2010). De vier scenario's zullen hieronder kort worden beschreven, aan de hand van Kooijmans en Rours (2010, pp. 5-7) en Gemeente Den Haag en Pantopicon (2010, pp. 30-64).

Figuur 6 Vier Haagse Scenario's in Shell-raamwerk



Bron: Kooijmans & Rours, 2010, p. 4.

Hoe zien de vier Haagse scenario's eruit?

Het *Wilde Westen* kenmerkt zich door een slechte economische situatie in combinatie met een gepolariseerde samenleving. Niet alleen door de toenemende werkloosheid neemt het aandeel kansarmen neemt toe, ook de kansrijke hoogopgeleiden verlaten het land om elders hun geluk te beproeven. Achterblijvers vechten om de beperkt overgebleven arbeidsplaatsen. Mede veroorzaakt door deze strijd verhardt de samenleving en trekken mensen zich met gelijkgezinden terug uit de maatschappij. Overal in Den Haag zijn *gated communities* verrezen die voorzien in de vraag die uit bovenstaande ontwikkeling volgt. Een groot deel van de bevolking kan zich dit echter niet veroorloven, waardoor er in de stad eveneens verpauperde wijken voorkomen. Hier concentreert werkloosheid en uitzichtloosheid zich, waardoor ook schoolgaande kinderen ontmoedigd raken. De overheid heeft tegelijkertijd zeer beperkte middelen om de malaise te bestrijden. Als gevolg van de aanhoudende economische recessie zijn de belastinginkomsten gedaald. Het geld dat overblijft wordt grotendeels door gestegen bijstand- en veiligheidsuitgaven in beslag genomen. Omdat de verwachtingen van de bevolking onverminderd hoog blijven, groeit de onvrede ten opzichte van de overheid (Kooijmans & Rours, 2010, p. 5) (Den Haag & Pantopicon, 2010, pp. 50-54).

In het tweede scenario, *Skyhigh on your Own*, zit de Nederlandse economie weer in de lift. De sterk ontwikkelde kenniseconomie trekt (jonge) hoogopgeleiden vanuit de hele wereld aan en zorgt ervoor dat Nederland de internationale concurrentie goed aankan. De keerzijde van dit succes is dat er steeds meer sprake is van kloofvorming. Inkomensverschillen op nationaal en internationaal niveau nemen toe. Mede als gevolg hiervan zijn er meer interlandelijke conflicten en verhardt de maatschappij (polarisatie). De individuele mobiliteit neemt toe, ten koste van het openbaar vervoer (OV). De aandacht voor duurzaamheid neemt net als in het *Wilde Westen* af. Den Haag is in dit scenario een gesegregeerde stad met (grofweg) luxe *suburbs* aan de buitenrand en verpauperde no-go-area's in het centrum, sterk beveiligde winkelcentra, vervreemding tussen de verschillende bevolkingsgroepen, een kleinere overheid, *gated communities* enzovoorts. Het internationale karakter biedt Den Haag de mogelijkheid zich economisch te ontwikkelen, maar dit komt niet aan de gehele bevolking ten goede (Kooijmans & Rours, 2010, p. 4) (Gemeente Den Haag & Pantopicon, 2010, pp. 30-34).

Weer een ander toekomstbeeld is *Samen Slim*. Hierin zwakt de voortgaande mondialisering af en komt de nadruk meer op lokale initiatieven te liggen. Gevolg is dat de economische recessie lang doorzet en de werkloosheid verder oploopt. Uiteindelijk ontstaat het besef dat Nederland het met minder moet doen. Er vormen zich gemengde gemeenschappen waar mensen oog hebben voor elkaar. Sociale controle en verantwoordelijk burgerschap zijn toegenomen, zo wordt de openbare ruimte deels door bewoners zelf onderhouden. Het hoogopgeleide én ambitieuze deel van de beroepsbevolking is echter weggetrokken voor uitdaging in het buitenland. Dit heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de woningbouw en woningmarkt. De mobiliteit van de achterblijvers stabiliseert, waarbij het aandeel van het kwalitatief hoogwaardige OV toeneemt. Deze *verduurzaming* uit zich tevens in verschillende andere initiatieven op lokale schaal, Den Haag vormt zich naar het middeleeuws stadsmodel, een stad die voorzien wordt door het directe ommeland (Kooijmans & Rours, 2010, pp. 4-5) (Gemeente Den Haag & Pantopicon, 2010, pp. 40-44).

Aaibare Kosmopoliet is het vierde scenario en kenmerkt zich net als *Skyhigh on your Own* door een internationale context. De wereldeconomie veert op en internationale samenwerking is het credo. Europa heeft als gevolg hiervan meer invloed gekregen op Nederland. Duurzaamheid is erg populair doordat de wereldwijde bewustwording over de grondstoffen en energieschaarste is toegenomen. Duurzame innovaties en transities zijn in volle gang en Nederland vervult hierbij wereldwijd een voortrekkersrol. Dit creëert veel nieuwe werkgelegenheid. In dit scenario ontstaat een tolerante samenleving, waarin mensen zich met elkaar verbonden voelen en onderlinge diversiteit gewaardeerd wordt. Den Haag wordt een bonte, tolerante en duurzame stad waarbij ook de culturele voorzieningen een belangrijke functie vervullen (Kooijmans & Rours, 2010, p. 6) (Gemeente Den Haag & Pantopicon, 2010, pp. 60-64).

Vervolgtraject?

Er is sprake van sterk contrasterende scenario's: de verschillende toekomstbeelden liggen ver uit elkaar. Verder is er (in het verspreidingsboekje) veel aandacht besteed aan de verbeeldingskracht van de vier verhaallijnen. Ieder scenario wordt vergezeld door twee verhalen van mensen die hun leven in 2040 beschrijven, wanneer het betreffende scenario werkelijkheid is geworden. Door de communicatieve manier van schrijven en de bijgevoegde schetsen gaan de verschillende toekomsten voor de lezer als het ware leven.

Het idee is dat de verschillende deelnemers het gedachtegoed van de Haagse scenario's binnen de rest van de gemeente verspreiden. Hierbij worden de scenario's als voorstel naar anderen gebruikt. De scenario's moeten aanzetten en inspireren tot nadenken over de toekomst. Toekomstverkenning wordt als continue bezigheid opgevat en de

verspreiding van het gedachtegoed staat daarom centraal. Als ondersteuning is hiervoor een boekje ontwikkeld (eerder aangehaald als *verspreidboekje*) waarin de belangrijkste bevindingen worden behandeld. Het boekje is in kleine kring ontwikkeld om de methode eerst zijn waarde te laten bewijzen. Op die manier moeten er enkele voorbeelden ontstaan die aantonen hoe de meerwaarde van de Haagse scenario's gebruikt kan worden. Hierna kan het gedachtegoed gemakkelijker naar een breder publiek gecommuniceerd worden.

De geïnterviewden S1, S2, S3 en S4 erkennen dat de scenario's van waarde kunnen zijn bij de gemeentelijke beleidsvorming[40]. Aandacht voor de lange termijn is noodzakelijk, omdat veel ruimtelijke ingrepen (bijvoorbeeld aanleg van het openbaar vervoer) een lange doorlooptijd kennen. De aanwezigen bij het afdelingsoverleg bevestigen dit beeld. Opvallend is dat er echter verschillend wordt gedacht over wat die waarde precies inhoudt. S1 is op zoek gegaan naar overeenkomsten tussen de scenario's om robuust en concreet beleid te kunnen vormen. Voorbeelden hiervan zijn problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en aandacht voor veiligheid. Besluiteloosheid ligt echter op de loer, omdat aanknopingspunten zeldzaam zijn. Omdat de sterkere projectkant (afdelingsoverleg) een keuze verlangt, bestaat het risico dat de scenario's terzijde worden geschoven.

S2 ziet de scenario's veel meer in een signalerende functie. Door middel van de verschillende toekomstbeelden worden maatschappelijke ontwikkelingen binnen de gemeentelijke muren gehaald. De scenario's halen beleidsmakers uit hun comfortzone en breken de spreekwoordelijke *ivoren toren* af. Vervolgens vindt S3 de scenario's ver van de praktijk staan. Toepassing is vooral gelegen in het verbreden van het bestaande perspectief. S4 vindt tevens perspectiefverbreding belangrijk, maar ziet de scenario's ook als gezamenlijk communicatiemiddel tussen de verschillende afdelingen. Deze communicatie is geholpen door de alom erkende meerwaarde van de scenario's en de aandacht voor de lange termijn. De diversiteit aan toegekende functies kan echter leiden tot spraakverwarring, zeker wanneer het type scenario (explorerend) botst met de toegekende functie.

4.2 Het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO)[41]

Door middel van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) prioriteert en faseert de Gemeente Den Haag haar investeringen en projecten. De vraag die daarbij centraal staat is hoe de aantrekkelijkheid van de stad duurzaam versterkt kan worden. Het is daarmee een concreet uitvoeringsprogramma, voor de korte en middellange termijn. Het programma kent twee pijlers die elkaar versterken, zonder basis (1) immers geen top (2)! Enerzijds wordt de stad verstevigd door goede omstandigheden voor wonen, werken, recreëren en ondernemen te creëren (de Wereld in Den Haag: basis). Anderzijds wordt ook ingezet op Den Haag als internationale stad. Om de stad op dit niveau te kunnen profileren, gelden hogere kwaliteitseisen (Den Haag in de Wereld: top) (Gemeente Den Haag, 2010h) (Kooijmans & Gribnau, 2010).

De prioritering gebeurt op basis van zes kernwaarden: vitale stedelijke milieus (1), economische vitaliteit (2), duurzame bereikbaarheid (3), verbeteren kwaliteit groen (4) en zuinig gebruik van energie en natuurlijke hulpbronnen (5).[42] Deze kernwaarden worden aangevuld met tien uitgangspunten met betrekking tot de rol van de gemeente, dit wordt het *stedelijk perspectief* genoemd (opgesteld door Grond- en OntwikkelingsBedrijf: GOB). Centraal daarbij staat het voornemen om de markt te verleiden, door visie uit te stralen en als

[40] Samenvatting van de gesprekken met S1, S2, S3 en S4 zijn opgenomen in Bijlage 1.
[41] Voor het onderzoek is de versie zoals die in mei 2010 voorlag, bestudeerd (Kooijmans & Gribnau, 2010). Als gevolg van bezuinigingen is deze versie aangepast (Gemeente Den Haag, 2010h). Als verkenning heeft deze versie echter waarde gehad voor het onderzoek.
[42] De zesde kernwaarde (*ruimtelijke* en *inhoudelijke samenhang*) is weggelaten. Het is een procesmatig criterium dat ongeacht het scenario voordeling is en dat op die manier geen gevoeligheden blootlegt.

gevolg daarvan duidelijke keuzes te maken. Daarnaast zal de gemeente de randvoorwaarden voor anderen scheppen en in kleine stappen werken. Zo worden de risico's voor marktpartijen beperkt. Ingrijpen van de gemeente geschiedt alleen wanneer het noodzakelijk is voor bijvoorbeeld de gezondheid van mensen. Tegenover de benodigde investeringen moeten dan logischerwijs grote voordelen staan. Door de gemeentelijke bezuinigingen, als gevolg van de economische tegenwind, zijn deze tien uitgangspunten belangrijk. De kernwaarden en uitgangspunten moeten er samen voor zorgen dat de gemaakte keuzes, wat betreft prioriteiten en fasering, transparant zijn (Gemeente Den Haag, 2010h) (Kooijmans & Gribnau, 2010).

De hoofdlijn van het IpSO is dat er op korte termijn wordt ingezet op de ontwikkeling van de Internationale Kust (onder andere de Internationale Zone: hoofdstuk 5). Vervolgens verschuift na 2014 de focus naar het centrum van Den Haag, ook omdat de stad in 2018 Culturele Hoofdstad van Europa wil zijn (Gemeente Den Haag, 2010c). Vanaf 2020 wordt vervolgens ingezet op het creëren van het nieuwe Central Business District van Den Haag: de Binckhorst (Gemeente Den Haag, 2010h) (Kooijmans & Gribnau, 2010).

4.3 Toepassing Haagse scenario's op het IpSO[43]

Het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) bestaat aldus uit zes kernwaarden (waarvan er dus één in het onderzoek buiten beschouwing wordt gelaten) en deze zijn op hun beurt uitgesplitst naar verschillende criteria. Een manier om de Haagse scenario's in verbinding te brengen met het IpSO, is door deze verschillende kernwaarden en criteria tegen de verschillende scenario's af te zetten (3.1).

De Haagse scenario's zijn explorerende scenario's: de verschillende toekomstbeelden liggen (extreem) ver uit elkaar. Veel criteria komen daardoor in één of meerdere scenario's slecht uit de verf. Er is namelijk (bijna) altijd een situatie te bedenken waarin een bepaald criterium slecht uit de verf komt. Door de ruime spreiding van de scenario's, is er vervolgens vaak minstens één toekomstbeeld dat op de betreffende (negatieve) situatie inspeelt. De meeste criteria zijn aldus niet robuust. Het eerste criterium (*functiemenging waar gewenst*) vormt hierop (in theorie) een uitzondering. Bij de eerste twee scenario's (Skyhigh on your Own en Wilde Westen) nemen onveiligheidsgevoelens toe, waardoor mensen zich terugtrekken met gelijkgestemden. Om contact met de buitenwereld te verminderen worden functies zoveel mogelijk afgeschermd op eigen terrein in de *gated community*. In de andere twee scenario's (Aaibare Kosmopoliet en Samen Slim) heeft functiemenging zin, omdat dit een bijdrage kan leveren aan de reductie van CO2. Wanneer woning, kantoor, winkels, sportschool enz. dichtbij elkaar zitten, kan de mobiliteit (met bijbehorende CO2 uitstoot) worden verminderd.

Uit het theoretische kader blijkt dat de meerwaarde van explorerende scenario's echter elders ligt. De indeling van de sterk contrasterende scenario's maakt robuustheid moeilijk te bereiken. De toegevoegde waarde van de scenario's moet gezocht worden in bijvoorbeeld het verbreden van het heersende perspectief en het creëren van een gezamenlijke taal onder de stakeholders (1.3). In dit licht is het interessant dat de twee internationale scenario's (*Skyhigh on your Own* en *Aaibare Kosmopoliet*) de hoogste scores hebben. Dit betekent dat het Investeringsprogramma erg gericht is op een internationaal georiënteerde bevolking met bovendien een aantrekkende wereldeconomie. Het ambitieniveau van het IpSO is hoog te noemen. Dit uit zich met *Aaibare Kosmopoliet* als hoogst scorende scenario[44]. Daar tegenover staat dat de nummer twee (*Skyhigh on your Own*) duidelijk veel minder ruimte laat voor overheidsingrijpen. Dit laatste is meer in overeenstemming met het stedelijke perspectief van

[43] De Excel tabel van de analyse is opgenomen in Bijlage 2.
[44] In *Aaibare Kosmopoliet* komt alleen het criterium *veiligheid* onder druk te staan. Door de hoge waardering van duurzaamheid staat de klimatologische veiligheid (bijv. gevaren zeespiegelstijging) daarentegen in het middelpunt van de belangstelling.

het IpSO, waarbij veelal ingezet wordt op een terugtredende gemeente ten gunste van marktpartijen (4.2). Geconcludeerd kan worden dat een aantrekkende economie noodzakelijk is voor succesvolle toepassing van het IpSO. De twee scenario's die uitgaan van recessie scoren laag, iets wat samenhangt met het eerder genoemde ambitieniveau. Wanneer er in de toekomst geen sprake is van economische voorspoed, zal het Investeringsprogramma onder druk komen te staan. In het *Wilde Westen* zal veiligheid het centrale thema worden, de basis voor de overige beleidsvoering zal (mede door beperkte financiële middelen) wegvallen. In *Samen Slim* komen vooral de topcriteria (die internationaal gericht zijn) onder druk te staan. Criteria die gericht zijn op het verhogen van de leefkwaliteit (bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid) passen echter prima in dit toekomstbeeld.

Bij toekomstige monitoring en updates van het IpSO moet aldus gekeken worden naar de internationale gerichtheid van de maatschappij en de economische groei (-prognoses). De vraag of de maatschappij polariseert of juist toleranter wordt, is voor het IpSO minder van belang, dit geeft niet de doorslag in het slagen dan wel falen van het programma. De (internationale) economische ontwikkeling doet dit duidelijk wel. Dit hangt logischerwijs samen met het feit dat het IpSO veel economische criteria kent en dat bij de scenario-ontwikkeling de gerichtheid (lokaal-regionaal) aangewezen is als één van de twee kernonzekerheden.

Een laatste opmerking is dat het IpSO duidelijk inzet op een duurzame stad. *Skyhigh on your Own* botst frontaal op dit principe. Desondanks is de score van dit scenario hoog. De grote economische groei in dit scenario maakt dat veel (economische) criteria goed uit de verf komen. Door de groei heeft de gemeente bovendien meer te besteden, waardoor voor de negatieve scores op de duurzaamheidcriteria kan worden gecompenseerd.

Reactie IpSO op Haagse scenario's?

Centrale uitkomst is dat de internationale gerichtheid van de maatschappij en economische groei beide van cruciaal belang zijn voor het slagen van het Investeringsprogramma. Interessant hierbij is dat de twee scenario's die het hoogste scoren, compleet verschillende beelden van de samenleving schetsen. Dit geldt ook voor de rol van de overheid. Exemplarisch is dat in het IpSO deze tegenstelling terugkomt, doordat de ambitie botst met het stedelijk perspectief in hetzelfde stuk. Zoals verwacht zijn robuuste criteria zeldzaam en biedt deze toepassing weinig aanknopingspunten voor beleid.

Het Investeringsprogramma bevindt zich op stadsniveau. Om de scenario's direct toe te passen, is het interessant te kijken wat bovenstaande bevindingen voor concrete projecten betekenen. Het is zinvol om de scenario's hieraan te koppelen, omdat de uitvoering onmisbaar is (hoofdstuk 2). De methode moet zijn waarde bewijzen in de gehele beleidsvorming van de gemeente en niet alleen in de beleidstukken van de afdeling Planologie of de directie Beleid. Om richting te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van Den Haag is dit onontkoombaar. Om de meerwaarde op projectniveau te onderzoeken, wordt in het vervolg van het empirische gedeelte ingezoomd op twee gebieden: de Internationale Zone en de Binckhorst. Dit zijn de twee centrale gebieden waarmee Den Haag zich, volgens het gemeentelijke beleid, internationaal profileert. Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen rest de interessante vraag in hoeverre er op het niveau van de onderzochte gebieden rekening wordt gehouden met alternatieve toekomstbeelden. Immers, de toekomst is onzeker!

Bronnen: Straatfoto’s.nl; Wikipedia.nl, 2010; Gemeente Den Haag, 2009; Denhaag.nl; 2010; Stroom.nl, 2010; Hotels.nl, 2010.

Hoofdstuk 5 Internationale Zone

Vandaag de dag herbergt de Internationale Zone de belangrijkste concentratie internationale instellingen van het land. Daarmee is Den Haag de vierde *VN-stad* van de wereld en misschien wel wereldwijde hoofdstad van de internationale rechtspraak. Direct en indirect levert deze positie de stad ongeveer 25 duizend arbeidsplaatsen op (Gemeente Den Haag, 2009b, p. 13). Deze werkplekken zijn echter zeer afhankelijk van de ontwikkelingen op het wereldtoneel. De Internationale Zone heeft dus te maken met een onzekere omgeving, wat de toepassing van (de functies van) scenario's mogelijk en bovendien zinvol maakt. In dit hoofdstuk zal daarom allereerst antwoord worden gegeven op de vijfde deelvraag van het onderzoek:

In hoeverre wordt de meerwaarde van scenario's voor de planvorming van de Internationale Zone benut en wat is daarvan de oorzaak?

Hierbij moet worden opgemerkt dat de planvorming in de Zone vanzelfsprekend al ouder is dan de Haagse scenario's die eind 2009 zijn ontworpen. In het onderzoek is daarom bekeken in hoeverre de Haagse scenario's een aanvulling vormen, ook omdat er al eerder met kwalitatieve toekomstverkenningen is geëxperimenteerd (Gemeente Den Haag, 2009a). Bekeken is of de verschillende functies die explorerende scenario's kunnen hebben in de Internationale Zone reeds worden opgepakt. Daarnaast is bekeken welke oorzaken hiervoor aangedragen kunnen worden. Aansluitend is gekeken welke verbeteringen mogelijk zijn, waarmee antwoord is gegeven op deelvraag zes:

Welke verbeteringen zijn aan te brengen om de meerwaarde van de Haagse scenario's optimaal te benutten?

Het antwoord op de zesde deelvraag is gevormd door gebruik te maken van de theorie en de verschillende oplossingsrichtingen zoals die in het theoretische kader zijn geïdentificeerd. Daarnaast is met de geïnterviewden bekeken welke mogelijkheden zij zien. Het afdelingsoverleg heeft hier bovendien een belangrijke aanvulling op gegeven.

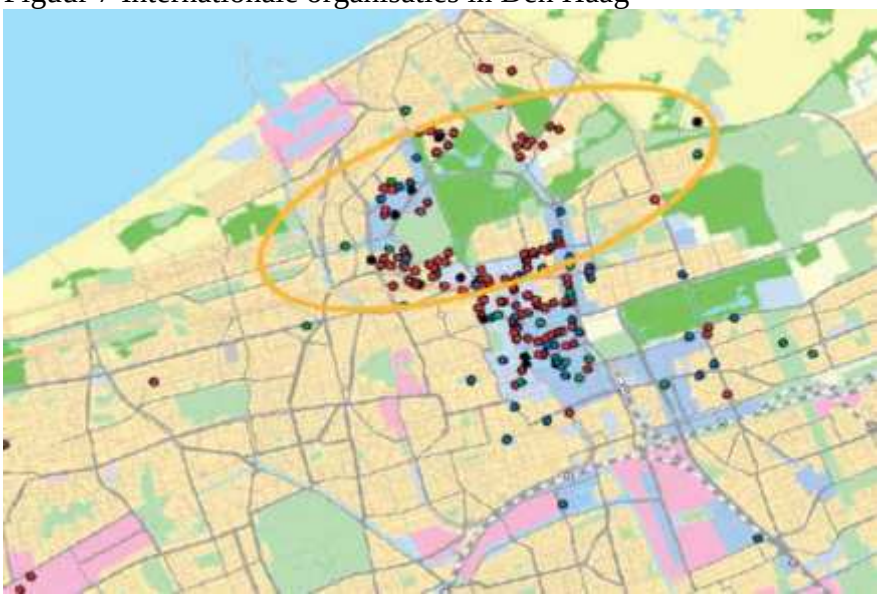
In het onderstaande zal voor de duidelijkheid eerst worden beschreven wat de Internationale Zone is. Hier zal tevens worden stilgestaan bij de planvorming in het gebied (5.1). In de tweede paragraaf zal de vijfde deelvraag beantwoord worden. Wanneer de meerwaarde van de Haagse scenario's beschreven is, zal bekeken worden in hoeverre die benut wordt en welke oorzaken daarvoor zijn aan te dragen (5.2). In de laatste paragraaf staat de zesde deelvraag centraal. Gekeken wordt welke verbeteringen mogelijk zijn (5.3).

5.1 Internationale Zone

In deze eerste paragraaf wordt de Internationale Zone beschreven. Tevens wordt aandacht besteed aan het meest recente plan voor het gebied: de Nota van Uitgangspunten (NvU; 2009). Dit plan zal als handleiding dienen bij het opstellen van het masterplan voor het gebied.

Onderzoek uitgevoerd door Ecorys (2005) wijst uit dat het internationale karakter van Den Haag zeer belangrijk is voor de lokale economie. De directe en indirecte werkgelegenheid die de aanwezige internationale instellingen bieden, bedraagt 25.000 arbeidsplaatsen. De internationale instellingen zijn grotendeels gevestigd in het gebied dat de Internationale Zone wordt genoemd (figuur 7; geelomlijnde gebied). Om die reden is de Internationale Zone als belangrijk gebied aangewezen, iets wat bovendien bekrachtigd is in het nieuwe coalitieakkoord van het Haagse college (Gemeente Den Haag, 2010b, pp. 30 & 32-33).Voor het gebied zal een masterplan worden opgesteld om de functie te versterken, om op die manier de gehele Haagse economie een stimulans geven (Gemeente Den Haag, 2009b).

Figuur 7 Internationale organisaties in Den Haag



Legenda (punten)

Rood: ambassades, consulaten en handelsdelegaties.

Blauw: Europese instellingen en NGO's.

Groen: Internationale scholen en kennisinstellingen.

Zwart: VN en verdragsorganisaties.

Bron: Gemeente Den Haag, 2009b, p. 20.

De Internationale Zone is het gebied tussen Den Haag en Scheveningen (figuur 7). Om militaire redenen is tussen beide kernen in 1665 de Zeestraat voltooid, waarmee de kiem van de huidige situatie gelegd is. Anno 2010 wordt het gebied gekenmerkt door villawijken en grote parken. Bekend zijn het Vredespaleis en het Joegoslavië-tribunaal. Daarnaast zijn er verschillende ambassades, NGO's en andere internationale instellingen gevestigd. Het wordt door expats als aantrekkelijk woongebied gezien, onder andere door het ruimschoots aanwezige groen (Gemeente Den Haag, 2009b, p. 22).

Internationale allure krijgt het gebied eind 19de en begin 20ste eeuw, wanneer de Russische tsaar Nicolaas II de Europese mogendheden uitnodigt om in Den Haag over vrede en ontwapening te praten. In 1899 en 1907 worden de twee Haagse vredesconferenties gehouden, waarbij het oprichten van het Hof van Arbitrage (gezeteld in het Vredespaleis) de belangrijkste uitkomst is. De aanleg van de Atlantik Wall in de Tweede Wereldoorlog wordt in de wederopbouwperiode gebruikt voor het verbeteren van de bereikbaarheid van het gebied. In de loop der tijd hebben onder andere het congrescentrum, het gemeentemuseum en The Hague World Forum er zich gevestigd (Gemeente Den Haag, 2009b, pp. 22-23).

In 2005 (onderzoek Ecorys) wordt het belang van de internationale instellingen en daarmee de Internationale Zone vastgesteld. Daarop besluit de gemeente dat behoud en eventuele versteking van de Zone belangrijk is. De Nota van Uitgangspunten (2009) is hiervan het eerste resultaat. Om de functie van de Internationale Zone te behouden en (eventueel) te versterken, wordt in de Nota een aantal punten geïdentificeerd die verbeterd moeten worden. Het belangrijkste probleem is een gebrek aan aantrekkelijke woonmilieus voor de buitenlandse werknemers (expats). Omdat dit in de toekomst een belangrijke afweging voor nieuwe internationale instellingen kan worden, zijn verbeteringen noodzakelijk. Het ontwikkelen van luxe koopappartementen heeft in de Nota prioriteit. Daarnaast wordt veel aandacht besteed aan verbetering van de (internationale) bereikbaarheid van de Zone. Dit wordt ook als cruciaal gezien voor het aantrekken en behouden van internationale organisaties. Overige maatregelen betreffen investeringen in onderwijs, opknappen openbare ruimte, aanbieden van goede kinderopvang en aantrekkelijke culturele voorzieningen, goede sportfaciliteiten enzovoorts (Gemeente Den Haag, 2009b, pp. 33-39).

5.2 Meerwaarde optimaal benut?

Nu de Internationale Zone beschreven is, worden in deze tweede paragraaf de scenario's erbij gehaald. Voor de duidelijkheid en overzichtelijkheid zal eerst worden herhaald welke meerwaarde explorerende scenario's kunnen hebben (5.2.1). Daarna wordt ingezoomd op de Nota van Uitgangspunten en de achterliggende procesgang (5.2.2). Vervolgens is beschreven in hoeverre de meerwaarde benut wordt en welke oorzaken daarbij geïdentificeerd kunnen worden (5.2.3). Hiermee wordt antwoord gegeven op de vijfde deelvraag.

5.2.1 Welke meerwaarde hebben explorerende scenario's?

De Haagse scenario's zijn, zoals in hoofdstuk 4 aangegeven, explorerende scenario's. In 1.3 is ingegaan op de vraag welke meerwaarde dit type scenario kan hebben. Deze meerwaarde is geoperationaliseerd door vijf verschillende functies te onderscheiden, de oorzaken en oplossingen kunnen immers per functie verschillen. Voor de duidelijkheid worden de vijf functies in onderstaande (nogmaals) kort toegelicht.

1. Inspireren. Hierbij worden scenario's gebruikt om beleid te vormen. Door middel van scenario's wordt bekeken welke kansen en bedreigingen zich in de toekomst kunnen voordoen. Het beleid speelt hier vervolgens op in door de kansen te benutten en de bedreigingen te bestrijden (1.3.1).
2. Toetsen. Bij toetsen wordt een strategie in de verschillende scenario's geplaatst om de robuustheid te bepalen. Indien de maatregelen in meerdere scenario's contraproductief zijn, verdient heroverweging de voorkeur (1.3.1).
3. Leren. Hierbij dienen de scenario's ter perspectiefverbreding. Onjuiste en onvolledige perspectieven worden vaak zichtbaar wanneer naar de lange termijn gekeken wordt. Sterk contrasterende scenario's zijn hierbij erg functioneel, omdat een beperkt perspectief, in één of meerdere extreme scenario's, niet overeind zal blijven (1.3.1).
4. Monitoren. Bij monitoren worden scenario's gebruikt om de maatschappelijke en economische ontwikkelingen in de gaten te houden. Bekeken wordt welk scenario's werkelijkheid worden, of welke juist niet. Het voordeel is dat vooraf al is nagedacht waartoe ontwikkelingen kunnen leiden. Daarnaast is ook bekeken met welke andere trends de desbetreffende ontwikkelingen samenhangen. Het is immers vaak het samenspel van ontwikkelingen dat invloed heeft op, in dit geval, Den Haag. Als laatste stap wordt bepaald welke gevolgen dit samenspel van ontwikkelingen heeft voor het bestaande beleid (1.3.1) (Gemeente Den Haag & Pantopicon, 2010, pp. 14-15).
5. Proces. Bij deze laatste functie worden scenario's gebruikt om samenwerking tussen verschillende actoren (of in dit geval afdelingen) te stimuleren. Scenario's kunnen een gezamenlijke taal over de toekomst vormen. Omdat er gezamenlijk vier scenario's worden ontwikkeld, is hier consensus over en hoeft niet iedere keer het wiel opnieuw uitgevonden te worden. Tevens kunnen scenario's dienen als bindmiddel om een bepaald toekomstbeeld werkelijkheid te laten worden of een doemscenario te bestrijden (1.3.2).

De interessante vraag die zich aandient is of de vijf onderscheiden functies in de (planvorming van de) Internationale Zone terug te vinden zijn. Daartoe wordt eerst de Nota van Uitgangspunten onder de loep genomen.

5.2.2 Een robuuste Nota van Uitgangspunten?

Wanneer de vier Haagse scenario's op de Nota van Uitgangspunten (NvU) worden toegepast blijkt al gauw dat de doelstellingen zoals die geformuleerd zijn, niet in alle scenario's goed tot hun recht komen. Met name de twee lokaalgerichte scenario's (Wilde Westen en Samen Slim)

tonen aan dat een lokaalgerichte maatschappij, in combinatie met een lange economische recessie, de uitvoering van de NvU moeilijk maakt. Hierbij springen drie maatregelen in het oog:

1. Plaats reserveren voor internationale instellingen die zich in de toekomst in Den Haag willen vestigen. Er wordt ruimte gereserveerd om snel in te kunnen spelen op "iets wat voorbij komt." (Gemeente Den Haag, 2009b, pp. 14 & 33-34)
2. Het ontwikkelen van vrije sector koopappartementen, een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu van internationale allure (Gemeente Den Haag, 2009b, pp. 14-15).
3. Ruimte reserveren voor de bouw van een luxe hotel, studie naar mogelijkheid voor een congrescentrum (Gemeente Den Haag, 2009b, p 34).

Het internationale karakter van de Zone komt vooral in deze drie ingrepen naar voren. Bij economische tegenwind, zoals nu het geval is, komen deze maatregelen onder druk te staan. Wanneer het beleidsdocument bekeken wordt, kan (in eerste instantie) een simpele conclusie worden getrokken: Niets duidt op toepassing van scenario's of toekomstverkenningen in bredere zin.

Uit de verschillende interviews met betrokkenen is echter gebleken dat dit beeld genuanceerd moet worden. De beperkte robuustheid kan deels verklaard worden doordat de Nota vooral als extern communicatiemiddel, als lobbydocument dienst doet. Het stuk is ook geschreven om de politiek vroeg bij het proces te betrekken, maar bovenal moet het enthousiasme bij investeerders creëren. Hierbij moeten niet alleen marktpartijen over de streep getrokken worden, ook bij het binnenhalen van (Rijks)subsidies speelt de Nota een sleutelrol (Interviews IZ2 t/m IZ 4, Bijlage 3). Vanzelfsprekend is dit niet de ideale plaats om aandacht te besteden aan de onvermijdelijke onzekerheid. Vanwege de dominante lobbyfunctie is besloten om in het onderzoek vooral aandacht te besteden aan het proces achter de Nota schuilgaat. Omdat het plan een soort ideaalbeeld naar buiten toe vertegenwoordigt, is het immers weinig zinvol om de beleidsvorming binnen de gemeente (het onderzoeksdoel) alleen via de Nota te onderzoeken. Toepassing van scenario's gebeurt in de regel bij de beleidsvorming. De Nota geeft hier slechts een beperkt beeld van. Om te kunnen onderzoeken of de vijf functies in de praktijk reeds gebruikt worden, is daarom het gehele planvormingproces onder de loep genomen.

5.2.3 Waarom worden de functies wel of niet gebruikt?

Nu de vijf mogelijke functies van de Haagse scenario's zijn beschreven, wordt in dit laatste deel van de paragraaf antwoord gegeven of deelvraag vijf. Er zal beschreven worden in hoeverre de vijf functies benut worden en welke redenen daarvoor aangedragen kunnen worden. Zodoende wordt bepaald in hoeverre de meerwaarde van de scenario's benut wordt. Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, is voor de Internationale Zone met vijf mensen gesproken. In onderstaande zijn allereerst hiervan de belangrijkste uitkomsten, met betrekking tot deelvraag vijf, in tabelvorm weergegeven. Vervolgens worden deze uitkomsten per functie gecombineerd door te beschrijven in hoeverre de vijf functies benut worden. Ten slotte wordt antwoord gegeven op deelvraag vijf.

De belangrijkste uitkomsten van de interviews zijn in tabelvorm weergegeven (figuur 8). Dit is gedaan door citaten van de geïnterviewden per functie neer te zetten[45]. In de tabel vormen de vijf verschillende functies (inspireren, toetsen enz.) de kolommen. De rijen worden door de geïnterviewden (IZ 1 t/m 5) gevormd. In de tabel zijn enkele lege plekken te vinden, wat inhoudt dat de functie in het desbetreffende interview niet ter sprake is gekomen.

[45] Volledige verslagen van de interviews IZ 1 t/m IZ 5 zijn opgenomen in de Bijlage 3.

Figuur 8 Worden de scenario's optimaal benut?: samenvatting interviews IZ 1 t/m 5

	Inspireren	Toetsen	Leren	Monitoren	Proces
IZ 1	Bij het masterplan zal doorgegaan worden op de lijn die met de NvU is ingezet		Gebruik de scenario's om het doemdenken van nu het hoofd te bieden. Bij economisch hoogtij nadenken over wanneer het minder gaat	De Haagse scenario's kunnen een interessante bijdrage leveren bij de vertaling van de Nota naar het masterplan	
IZ 2	Voor de Nota kregen we een duidelijke opdracht mee: versterk de instellingen de komende 10 tot 15 jaar	Het doel van de scenario's is dat er in de toekomst robuust beleid gemaakt wordt	De politiek of PmDH zal een bepaald scenario eruit gooien omdat het te negatief is	Scenario's kun je volgens mij goed gebruiken wanneer de Nota straks in het masterplan vertaald gaat worden	De politiek wil teveel weten, zij zijn op zoek naar zekerheid
IZ 3	In het verleden is gebleken dat de Zone eigenlijk de enige troefkaart van Den Haag is	Je moet de Nota niet als blauwdruk zien, maar als mogelijkheid	Een economische crisis van deze omvang hebben we niet zien aankomen (ook IZ 2) Wil je als stad invloed hebben op toekomst, dan zul je moeten kiezen	Zorg voor duidelijkheid en concentreer de uitgaven op een keuze, ook voor subsidies	Er moet een duidelijke keuze gemaakt worden voor een bepaald scenario. Als procesmanager word ik afgerekend op resultaat
IZ 4		De Nota is een voorstel naar de markt toe, die beslist of het uiteindelijk ook uitgevoerd wordt	De verwachtingen waren ook voor economisch goede tijden onrealistisch hoog		Het is niet tactisch om de toekomst als onzeker af te schilderen. Je moet juist uitgaan van de dingen die wel zeker zijn
IZ 5	Door mijn eigen ondernemende houding en netwerk vind ik aanknopingspunten voor nieuw beleid, niet door binnen te zitten	Het belangrijke van de Nota van Uitgangspunt-en is dat je meer ruimte inbouwt voor inter-nationale instellingen en bedrijven	Gaming met een serieuze invulling én met professionals die de game spelen, kan veel versnelling opleveren	De overheid met veel meer zorgvuldig zijn, zekerheden creëren, rechtsgelijkheid verschaffen	

In het onderstaande worden per functie de uitkomsten van de interviews gecombineerd, waarbij zijdelings verwezen wordt naar het afdelingsoverleg en ook het theoretisch kader.

Inspireren
Uit de verschillende interviews is gebleken dat planvorming in de Internationale Zone niet geïnspireerd is op scenario's of toekomstverkenningen. Onderzoek (*Werken aan de wereld in Den Haag*; Gemeente Den Haag, 2005b) heeft het belang van de Internationale Zone en haar instellingen aangetoond. Vervolgens is dit door het college opgepakt. Hiermee is door de politiek bepaald dat Den Haag zich als Internationale stad van Recht en Vrede moet profileren. De richting van de Nota was daarmee van tevoren duidelijk een politieke opdracht. IZ2: "*Voor de Nota kregen we* [projectteam Internationale Zone] *een duidelijke opdracht mee: versterk de instellingen de komende 10 tot 15 jaar.*" De inspiratiefunctie wordt voor de Internationale Zone dus bemoeilijkt door politieke beperkingen. Het volgende citaat van IZ 3 is hiervan een duidelijke illustratie: "*Vanuit de politiek bestaat er de overtuiging dat dit* [de internationale instellingen] *het punt is waarop Den Haag zich onderscheidt. (…) ik* [IZ 3] *sluit mij hierbij aan.*"

Toetsen
Geen van de geïnterviewden heeft aangegeven dat de Nota getoetst is in verschillende scenario's. Aansluitend kan op basis van het theoretisch kader worden gesteld dat toetsing met behulp van explorerende scenario's moeilijk is. De sterk contrasterende scenario's maken het moeilijk robuust beleid te maken. Hiervoor kunnen beter voorspellende en ook normatieve scenario's worden gebruikt. Verschillende geïnterviewden gaven echter wel aan hier een belangrijke toepassingsmogelijkheid van de scenario's te zien. Voor de Nota is hier, zoals gezegd, geen gebruik van gemaakt. Dit lag op basis van de inhoud (5.2.2) ook voor de hand. Volgens IZ 3 en IZ 4 is de Nota "*een voorstel naar de markt toe, geen blauwdruk.*" Dit om te illustreren dat niet het doel was een robuust stuk af te leveren. IZ 5 bevestigt dit: "*Het belangrijke van de Nota van Uitgangspunten is dat je meer ruimte inbouwt voor de internationale instellingen en bedrijven. Als er dan een uitbreidingsvraag leeft, een vestigingsvraag leeft, dat je hem dan kunt beantwoorden.*" De Nota moet dus vooral ruimte bieden. Het is niet een bepaald toekomstbeeld dat door grote beleidsinspanningen gerealiseerd moet worden.

Leren
Uit de verschillende interviews blijkt dat er tijdens de vorming van de Nota van Uitgangspunten geen perspectiefverbreding heeft plaatsgevonden in de Internationale Zone. Exemplarisch is misschien wel de verassing over de huidige economische crisis, waarvan de kiem al tijdens het opstellen van de Nota gelegd was. De wil bestond (en bestaat nog steeds) om in te zetten op de internationale instellingen en door deze duidelijke opdracht is tijdens het proces niet nagedacht over de vraag wat als? IZ 3: "*In het verleden is gebleken dat internationale instellingen veel werk opleveren en dat het in de toekomst verder kan groeien.*" De keuze is in het verleden gemaakt en hieraan moet worden vastgehouden (zo is de overtuiging). IZ 3: "*Wil je als stad invloed hebben op de toekomst, dan zul je moeten kiezen.*" Daarbij hebben IZ 2 en IZ 3 aangegeven de Zone als crisisbestendig te zien. Perspectiefverbreding is niet nodig, omdat subsidies en dergelijke al geregeld zijn. Aan de hand van het afdelingsoverleg moet dit beeld wel genuanceerd worden. Verschillende beleidsmedewerkers hadden vooraf twijfels over de uitvoerbaarheid van de ambitieuze structuurvisie en daarvan is de Nota een uitwerking. Van bovenaf is echter een duidelijke opdracht neergelegd en die is door de Nota uitgevoerd. In de Nota is op een andere manier uitdrukking gegeven aan de onzekerheid. Door bijvoorbeeld ruimte voor instellingen te

reserveren is geprobeerd flexibiliteit in te bouwen. IZ 3: *"Wanneer de vraag uitblijft, kan het gebied ook gebruikt worden voor andere doeleinden, zoals bijvoorbeeld wonen."*

Monitoren
IZ 1 en IZ 2 hebben beiden aangegeven de scenario's te willen gebruiken in de vertaling van de Nota van Uitgangspunten naar het masterplan. Hierbij zal worden gekeken in hoeverre de voorstellen in de verschillende scenario's passen. Dit sluit aan bij de eerdere opmerking dat de Nota als een voorstel richting de markt moet worden gezien (IZ 4). Wanneer de markt veranderd is, moet daar in een nieuw plan rekening mee worden gehouden. Het is een goed moment om na te gaan in hoeverre de ambities van het vorige plan nog steeds realistisch zijn. Uit het gesprek met IZ 5 blijkt echter dat hierbij wel rekening moet worden gehouden met de positie van de overheid. De koers kan niet zomaar verlegd worden, omdat van de overheid zekerheid en rechtsgelijkheid verlangd wordt. Er kleven dus wel beperkingen (politiek en financieel) aan monitoren.

Proces
Een procesmatige toepassing van de scenario's is niet gevonden. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de jonge leeftijd van de scenario's. Daarbij zijn, volgens IZ 3 en IZ 4, marktpartijen niet geïnteresseerd in het verkennen van onzekerheid, zij verwachten duidelijkheid van de gemeente. Hier treedt de tegenstelling tussen strategische planning en projecten op de voorgrond. Wat in procesmatig verband verder opvalt, is de spraakverwarring zoals de onderzoeker die heeft kunnen constateren. Vaak worden scenario's gezien in relatie tot het vormen van een visie op de toekomst. Explorerende scenario's zijn hiervoor niet geschikt. Exemplarisch is misschien wel dat tijdens het afdelingsoverleg gevraagd werd de beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente toe te voegen aan de scenario's. Daarnaast gaf IZ 2 aan de meerwaarde vooral te zien in het vormen van robuust beleid. De Haagse scenario's zijn mogelijke toekomstbeelden en de waarde ligt nou juist in het feit dat autonome ontwikkelingen inzichtelijk worden gemaakt. Wanneer dergelijk tegenstrijdigheden bestaan, wordt de procesmatige toepassing er niet makkelijker op. Dat er door verschillende geïnterviewden aan de correctheid van de scenario's wordt getwijfeld, helpt ten slotte ook niet mee.

Optimale benutting?
Er kan geconcludeerd worden dat de meerwaarde van explorerende scenario's in de Internationale Zone niet volledig benut wordt. De Haagse scenario's kunnen dus een waardevolle aanvulling vormen. Zoals uit bovenstaande blijkt, zijn politieke beperkingen een belangrijke verklaring voor het feit dat toekomstverkenningen en scenario's nu beperkt gebruikt worden. Met name inspireren en leren worden hierdoor beperkt. Daarnaast zijn verklaringen te vinden in de tegenstelling tussen strategische planning en projecten en de spraakverwarring over scenario's. De betwiste legitimiteit van de scenario's werkt ten slotte ook niet mee. Samenvattend zei IZ 5: *"Het* [toekomstverkenningen en scenario's] *zit niet in de werkopdracht van een ambtenaar. (…)* [het] *gaat veelal om persoonlijke interesse buiten werktijd om."*

5.3 Welke verbeteringen kunnen de toepassing van scenario's bevorderen?

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat, om verschillende redenen, de vijf functies niet optimaal benut worden. De logische vraag die hieruit voortkomt, is hoe ervoor gezorgd kan worden dat dit in de toekomst verbetert. Hierover handelt de zesde deelvraag van het onderzoek.

In deze paragraaf worden eerst de uitkomsten, dit keer met betrekking tot deelvraag zes, van de interviews weergegeven. Vervolgens zal deze informatie gecombineerd worden om per functie een uitspraak te doen over de verbeteringen. De paragraaf wordt afgesloten door antwoord te geven op de deelvraag. Hierbij worden de uitkomsten per functie met elkaar in verbinding gebracht.

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, is de geïnterviewden naar hun visie op dit gebied gevraagd. De uitkomsten hiervan zijn, net als in 5.2.3, weergegeven in tabelvorm (figuur 9). Per geïnterviewde (IZ 1 t/m 5) zijn citaten opgenomen die betrekking hebben op de verschillende functies (inspireren t/m proces). Hierbij zijn soms verschillende cellen samengevoegd, omdat veel citaten niet op slechts één functie betrekking hebben.

Hieronder wordt per functie beschreven welke verbeteringen er in de toekomst voor kunnen zorgen dat de toepassing van de scenario's succesvoller wordt.

Inspireren

De inspiratiefunctie komt op dit moment onvoldoende uit de verf, omdat de overtuiging bestaat dat internationale instellingen goed zijn voor Den Haag. Om ervoor te zorgen dat dit in de toekomst verandert, is het cruciaal dat opdrachtgevers bekend zijn met de (gedachte van de) scenario's. De ingeslagen weg voor de Internationale Zone kan nu logischerwijs niet meer geïnspireerd worden door scenario's. Eén van de geïnterviewden (IZ4) stelde dat dit in de toekomst kan veranderen door de bestuurlijke status van de scenario's te verhogen (of te verzwaren). Op die manier wordt het een officieel stuk op basis waarvan nieuwe beleidsvraagstukken kunnen worden geïdentificeerd. Wanneer de scenario's niet vastgesteld zijn, ontbreekt de legitimiteit om op basis hiervan nieuw beleid te vormen en uit te voeren. De vraag is echter of deze aanpak zal werken. De scenariomethode is vooral een manier van denken, die iedereen *zichzelf* moet aanwennen. Het is de vraag of iemand zich gelijk bewust is van toekomstige onzekerheden wanneer het, door een zwaardere status, van bovenaf opgelegd wordt. Een zwaardere status is niet *de* oplossing, maar misschien wel een stap in de goede richting om ervoor te zorgen dat zoals IZ 5 zei: "*niet alleen modellen, maar ook de kwalitatieve componenten mee worden genomen* [bij de beleidsvorming]."

Toetsen

In 5.2.3 is beschreven dat het vanuit theoretisch en praktisch oogpunt niet wenselijk is om een strategie met de Haagse scenario's te toetsen. Zo ook de Internationale Zone. De scenario's zijn sterk contrasterend en zullen weinig ruimte laten voor robuust beleid. Omdat in één van de scenario's (Wilde Westen) de basis voor ieder beleid (met uitzondering van veiligheid) vervalt, zal een maatregel altijd slecht scoren in minimaal één scenario. Verschillende geïnterviewden (IZ 3 t/m 5) hebben aangegeven dat het belangrijk is om als gemeente een duidelijke strategie te kiezen. In het geval van de Internationale Zone betekent dit inzetten op de internationale instellingen. Om deze redenen verdient leren, als zachtere vorm, de voorkeur. Hierbij wordt een maatregel of strategie ook in de verschillende scenario's geplaatst. Het doel is echter niet om robuust beleid te vormen. Dus wanneer er in één of meerdere scenario's slecht gescoord wordt, hoeft de maatregel niet verworpen te worden. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat het beleid afhankelijk is van economisch hoogtij, kan

nagedacht worden over een back-up plan of om de situatie nauwlettend in de gaten te houden (monitoren). Om te kunnen toetsen kan, in navolging van het theoretisch kader, gesteld worden dat voorspellende en normatieve scenario's geschikter zijn. Bij een voorspelling kan getoetst worden of een beleidsvoorstel in de toekomst werkt. Bij een normatief scenario kan getoetst worden of de desbetreffende maatregel bijdraagt aan het bereiken van het toekomstbeeld dat men wil verwezenlijken. Vanwege hun eigenschappen, zijn de Haagse scenario's hier echter niet geschikt voor. Ook het verhogen van de bestuurlijke status verandert (IZ 3, IZ 4) hier niks aan.

Leren
Het verbreden van bestaande perspectieven is een belangrijke functie van explorerende scenario's. In de Internationale Zone komt deze functie echter onvoldoende tot zijn recht. Om dit te verbeteren, is het bovenal van belang dat deze manier van toekomstdenken "normaal" wordt. IZ 2: *"het moet normaal worden om op een scenarioachtige manier over de toekomst na te denken."* IZ 5 haakt hierop in en stelt: *"het zou binnen de gemeente wel een tak van sport moeten zijn."* Om dit te bereiken, is het belangrijk dat iedereen bekend is met de Haagse scenario's, of nog beter: met het idee erachter. Ook de politiek heeft hier een belangrijk aandeel in, omdat voor het opstellen van de Nota een duidelijke opdracht is meegegeven. Hiermee is de leerfunctie bemoeilijkt, het heersende perspectief (internationale instellingen zijn goed voor Den Haag) is niet ter discussie gesteld. Zoals eerder aangehaald, zou het verzwaren van de bestuurlijke status hier in de toekomst verandering in kunnen brengen. Hiermee wordt de bekendheid vergroot en kan bijvoorbeeld nagedacht worden over een back-up plan: een plan wat inspeelt op de vraag wat als..? Daarnaast kan zo omgegaan worden met de twijfel over de juistheid van de scenario's, onder de niet-deelnemers aan de workshops. IZ 4: *"het blijven voor veel mensen* [nu] *scenario's die door een kleine groep op een middag zijn opgesteld."* Dit laatste kan ook bevorderd worden door openheid over de gehanteerde methode. Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven, is aan deze aanbeveling reeds voldaan. Als laatste opmerking kan gesteld worden dat de huidige economische situatie en de gevolgen daarvan voor de gemeente de bewustwording kan versnellen, hierover later meer.

Monitoren
Monitoren gaat in de Internationale Zone goed. Temeer omdat onder de geïnterviewden het voornemen bestaat de scenario's opnieuw te gebruiken bij de vertaling van de Nota naar het nieuwe masterplan. Zoals in 5.2.3 aangehaald zitten er beperkingen aan monitoren. Een goede manier om hiermee om te gaan, is door het alleen bij vervolgplannen toe te passen. Met de scenario's kan bepaald worden waar het ingezette beleid gevoelig voor is (leren). Vervolgens kan bij een vervolgplan (bijvoorbeeld de uitwerking van de Nota naar een masterplan) gemonitord worden hoe de gevoeligheden zich in de tussenliggende tijd ontwikkeld hebben. Wanneer dit negatieve gevolgen heeft voor het bestaande beleid, kan daar in het vervolgplan rekening mee worden gehouden. Op deze manier komen zekerheid en rechtsgelijkheid niet in het geding en wordt voorkomen dat de waan van de dag regeert. Uit de interviews met IZ 1 en IZ 2 is gebleken dat het de bedoeling is de scenario's in het vervolgtraject richting het masterplan, op deze manier in te zetten. Idealiter is de eerder aangehaalde twijfel over de juistheid van de scenario's daarbij weggenomen.

Figuur 9 Hoe kan de toepassing van de scenario's worden verbeterd?: samenvatting interviews IZ 1 t/m 5

	Inspireren	Toetsen	Leren	Monitoren	Proces
IZ 1	De zachte werking van de scenario's kan rücksichtslos schrappen, zoals nu, voorkomen		Opstellen van een back-up plan, waarop kan worden overgestapt wanneer het economisch tegenzit	Legitimiteitprobleem verminderen, nu scenario's aangevallen waardoor leertraject (doel) niet behaald wordt	
IZ 2		Op basis van de vier scenario's kan een bepaalde prioriteit in maatregelen doorgegeven worden	Het moet normaal worden om op een scenarioachtige manier over de toekomst te denken	Gevoeligheden uit scenariomethode doorspelen naar de politiek	Misschien maakt de economische crisis de directeuren wel vatbaarder voor de scenariomethode
IZ 3	Maak een duidelijke keuze en ga daar ook voor, maak tijd en middelen vrij		Verhoog de bestuurlijke status	Maak een duidelijke keuze en hou daar aan vast. Zo duidelijkheid ten opzichte van investeerders	
IZ 4	Verhoog de bestuurlijke status, dan kunnen op basis van de vier scenario's veranderingen worden aangebracht in plannen en beleid Verbeter de bekendheid binnen de gemeente, niet alleen binnen Beleid				De scenario's kunnen een rol spelen bij de interne besluitvorming
IZ 5	Gebruik scenario's om de kwalitatieve component in de beleidsvorming mee te nemen Scenario's zijn vooral richtinggevend in strategieën		Het zou binnen de gemeente wel een tak van sport moeten zijn Je zou er wel een beetje een wedstrijd van mogen maken [met het bedrijfsleven]		

Proces
De procesfunctie van de scenario's kan in de eerste plaats verbeterd worden door de bekendheid te vergroten. Hiermee kan worden aangesloten op een verbeterpunt dat bij de leerfunctie reeds is aangehaald: het moet de normale manier van denken worden over de toekomst. Bij de procesmatige toepassing komt de tegenstelling tussen strategische planning en projecten om de hoek kijken (en ook het verschil tussen een publieke en een private organisatie). (Misschien is het een idee om de scenario's in de loop van het proces te detailleren en kwantificeren). Het feit dat je uiteindelijk een keuze moet maken, hoeft geen reden te zijn om de scenariomethode links te laten liggen.

De spraakverwarring die over de scenario's bestaat, kan aangepakt worden door keer op keer expliciet te vermelden dat het gaat om explorerende scenario's. Scenario's dus, die *niet* geschikt zijn voor het vormen van een visie. Uit de verschillende interviews blijkt dat de meesten het woord "scenario" koppelen aan het maken van een visie, een wenselijk toekomstbeeld. Het kan niet genoeg benadrukt worden dat het hier bij de Haagse scenario's niet om gaat.

Verbeterpunten?
In bovenstaande is per functie een overzicht gegeven van de verbeteringen die mogelijk zijn om de desbetreffende functie in de toekomst beter uit de verf te laten komen. In dit laatste onderdeel moet daaraan nog één algemene opmerking aan worden toegevoegd. De huidige economische crisis kan als belangrijke kans voor de Haagse scenario's worden aangedragen. Gesteld kan worden dat weinigen een crisis van deze omvang hebben zien aankomen. Zo ook de Internationale Zone, getuige de citaten van de verschillende geïnterviewden. In het afdelingsoverleg is de stelling geponeerd of de crisis als kans kan worden opgevat. Hierop werd positief gereageerd, wat inhoudt dat de aanwezigen deze stelling beaamden. Harde bezuinigingen hebben de gevoeligheid van de gemeente blootgelegd en (wederom) vraagtekens gezet bij de maakbaarheid van de maatschappij en de (mondiale) economie. Ook binnen de gemeente Den Haag zijn de afgelopen tijd veel plannen gemaakt die, achteraf gezien, onvoldoende rekening hielden met de volatiele economie. Gebruik van scenario's had wellicht het optimisme zoals dat een aantal jaren terug bestond, kunnen temperen. De gevolgen vandaag de dag waren dan minder ingrijpend geweest. Met dit verhaal zou de toepassing van scenario's een vliegende start kunnen maken (in afdelingsoverleg bevestigd). De huidige tijd zou een goed moment kunnen zijn om met een kritische blik te bekijken hoe je de huidige problemen in de toekomst kunt voorkomen. Of zoals IZ 2 zei: *"misschien maakt de economische crisis de directeuren wel vatbaarder voor de scenariomethode."*

Verder kan geconcludeerd worden dat het belangrijk is dat de scenario's zich tot gewoonte ontwikkelen (zoals in cahier 2 terecht opgemerkt). Dit kan echter alleen wanneer de scenario's wijdverspreid zijn. Bovendien zal hier de nodige tijd overheen gaan, ondanks de eventuele stimulerende werking van de economische crisis.

Het verhogen van de bestuurlijke status is als stimulans naar voren gekomen. Het zou de beleidsmakers in staat stellen op basis van dit stuk af te wijken van bestaand beleid en/of andere ontwikkelingsrichtingen uit te werken. Op die manier wordt het voor bestuurders ingewikkelder de negatievere varianten ter zijde te schuiven. Samengevat zijn er door de geïnterviewden vele ideeën aangedragen die de toepassing van scenario's kunnen stimuleren. In de aanbevelingen (hoofdstuk 8) wordt hierop teruggekomen.

Bronnen: Historie.residentie.net, 2010; DHV, 2010; Wikipedia, 2010; KEI, 2010.

Hoofdstuk 6 Binckhorst

Ten oosten van de Haagse binnenstad bevindt zich, ingeklemd tussen de woongebieden, een 130 hectare groot bedrijventerrein: de Binckhorst. In de loop der jaren heeft zich hier een bonte mix van bedrijvigheid gevormd. Niet alleen zijn er in de Binckhorst twee betonmortelcentrales, een asfaltcentrale, een huisvuiloverslag en diverse autoslopers gevestigd. Ook bevinden zich langs het spoor grote kantorencomplexen, waarvan het hoofdkantoor van KPN en het Internationale Strafhof het meest in het oog springen.

Vanwege de gunstige ligging zijn er door de gemeente en twee marktpartijen plannen gemaakt om de Binckhorst om te vormen tot een multifunctioneel en mondiaal georiënteerd stedelijk gebied (Gemeente Den Haag, 2010f). Hierbij zal werken in de toekomst gecombineerd worden met wonen, voorzieningen en belangrijke infrastructuur. Om deze ingreep te kunnen financieren, zijn de ontwikkelingspartijen echter afhankelijk van een opgaande woningmarkt. Dit maakt dat de transformatie van de Binckhorst zich in een onzekere omgeving bevindt. De financiële en economische crises van de afgelopen jaren, zijn hiervan een duidelijke illustratie. Scenario's kunnen in deze onzekere omgeving een zinvolle bijdrage leveren. In het hoofdstuk zal daarom eerst ingegaan worden op de zevende deelvraag van het onderzoek:

In hoeverre wordt de meerwaarde van de scenario's voor de planvorming van de Binckhorst benut en wat is daarvan de oorzaak?

Net als bij de Internationale Zone is niet specifiek gekeken naar de Haagse scenario's, omdat de planvorming vanzelfsprekend al ouder is. Omdat (explorerende) scenario's al veel ouder zijn, is bekeken of hier bij de Binckhorst gebruik van gemaakt is. Net als in het vorige hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de verschillende functies van explorerende scenario's benut worden. Op die manier wordt duidelijk of de Haagse scenario's aansluiten bij de bestaande praktijk en in hoeverre ze een aanvulling zijn. Net als in hoofdstuk 5 zijn oorzaken voor het wel of niet benutten van de functies van de scenario's aangedragen. Ten slotte wordt aan het einde van het hoofdstuk ingegaan op de verbeteringen, die de toepassing van de Haagse scenario's in de toekomst kunnen stimuleren. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag acht:

Welke verbeteringen zijn aan te brengen om de meerwaarde van de Haagse scenario's optimaal te benutten?

Om een indruk te geven van de Binckhorst wordt in het onderstaande allereerst het gebied beschreven. Hierbij wordt ook de ingewikkelde planvorming van het gebied uit de doeken gedaan (6.1). Vervolgens wordt in de tweede paragraaf antwoord gegeven op de zevende deelvraag (6.2). Ten slotte wordt in de laatste paragraaf ingegaan op de verbeteringen die er in de toekomst voor kunnen zorgen dat de Haagse scenario's optimaal benut worden (6.3).

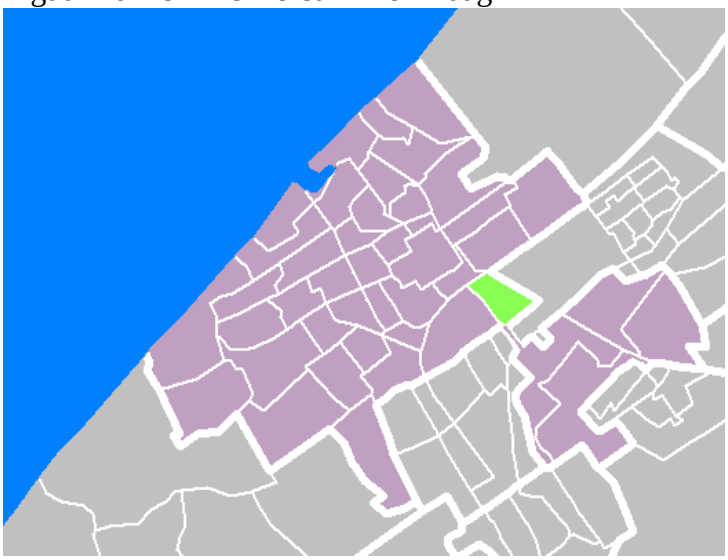
6.1 De Binckhorst

In deze eerste paragraaf wordt een inleiding gegeven op de Binckhorst. Er wordt ingegaan op de vraag wat de Binkhorst nu precies is (6.1.1). Daarna wordt de complexe planvorming van het gebied beschreven (6.1.2).

6.1.1 Wat is de Binckhorst?

De Binckhorst is een 130 ha groot bedrijventerrein aan de oostkant van Den Haag (figuur 10).

Figuur 10 De Binckhorst in Den Haag



Bron: Wikimedia.org, 2010

Het gebied wordt omsloten door de spoorlijnen Amsterdam-Rotterdam en Den Haag-Utrecht, de Broeksloot en de Haagse Trekvliet. De hoofdweg van de Binckhorst is de Binckhorstlaan, die van oost naar west het gebied doorsnijdt (figuur 11). In het hele gebied zijn veel autohandelaren, autosloperijen en aannemersgebonden bedrijven te vinden. Er zijn echter ook een paar plaatsen en gebouwen in het gebied die opvallen. Om een beeld van de (diverse) Binckhorst te geven wordt aan de hand van deze opvallende plekken en aan de hand van figuur 11, het gebied doorlopen.

In het uiterste noorden van de Binckhorst bevindt zich Bink 36. Dit is een voormalig PTT complex waar nu verschillende creatieve en innovatieve bedrijven gevestigd zijn. Ten zuiden hiervan is het spooremplacement van de Nederlandse Spoorwegen te vinden. Aan de andere kant van de Binckhorstlaan bevindt zich een afvalverwerkingcentrale. Iets verder naar het oosten (naar beneden op de kaart) zijn Kasteel Binckhorst en de Sint-Barbara Kerkhof te vinden. In het nieuwe plan worden beide plaatsen gekoesterd in het (te realiseren) grote park centraal in de Binckhorst (KEI, 2010) (6.1.2). In het oosten van de Binckhorst (beneden in de kaart) is aan de Trekvliet (haven) watergebonden bedrijvigheid gevestigd. Tussen de havenarm en de begraafplaats bevindt zich een asfaltcentrale. Ten zuidoosten is een betonmortelcentrale gevestigd. Beide bedrijven zijn vanwege de toelevering aan de haven gevestigd. De voormalige Caballerofabriek bevindt zich aan de Saturnusstraat. Dit voormalig fabriekspand is net als de Bink 36 omgevormd tot verzamelgebouw voor creatieve en innovatieve bedrijven en is tegenwoordig als *CabFab* bekend. Ten slotte aandacht voor het uiterste oosten van de Binckhorst. Hier, langs het spoor, zijn verschillende kantoren gevestigd. Het Internationale Strafhof is direct aan het spoor gelegen (rechts onderin op de kaart) met daarnaast het hoofdkantoor van KPN (Gemeente Den Haag, 2005a) (Gemeente Den Haag, 2009c).

Figuur 11 Bedrijventerrein Binckhorst, situatie 2009

Bron: Urhahn Urban Design & Floris Alkemade Architect, 2009, p. 16

6.1.2 Hoe is de planvorming van de Binckhorst tot nu toe verlopen?

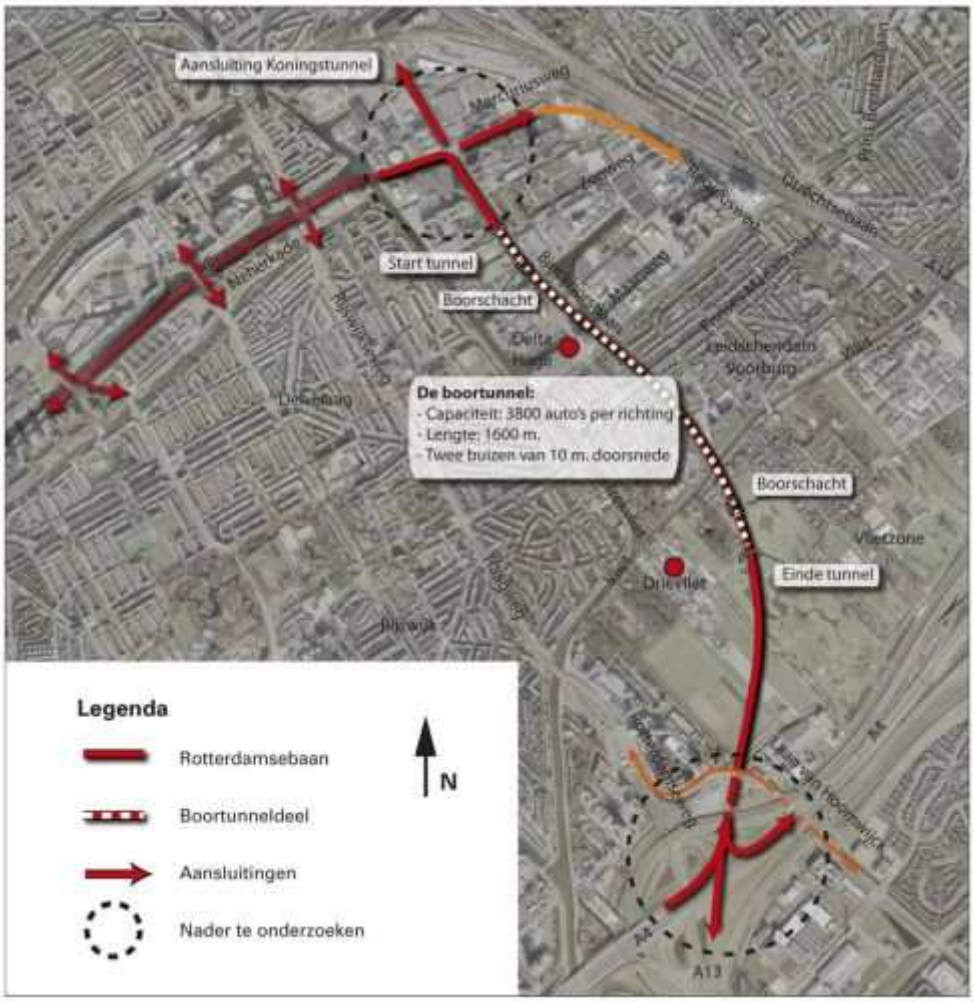
De Binckhorst kent op het gebied van beleidsvorming een complexe ontwikkelinggeschiedenis. De naam doet dit echter niet vermoeden: een waardeloos stuk grond (binck), begroeid met kreupelhout (horst) (Verwoest, 2005, p. 55). Tot ver in de 20^{e} eeuw doet deze betekenis recht aan de situatie. Kasteel Binckhorst vormt lange tijd de enige bebouwing in de Binckhorstpolder. De aanleg van de spoorlijn Amsterdam-Rotterdam in 1843 en Den Haag-Gouda in 1870 komen vooral ten goede aan de beter gesitueerde Laakhavens ten zuidwesten van de Binckhorst. Wanneer het Laakhavengebied volgebouwd is, ontstaat er steeds meer druk op het gebied en in 1931 doet de gemeente na een aantal mislukte plannen (onder andere structuurplan Den Haag van H. P. Berlage: 1904) een nieuwe poging.

In de tussentijd is in de Binckhorst een gemeentelijke gasfabriek (1905-1907) en een begraafplaats aangelegd (1920). In 1935 wordt als werkverschaffingsproject een nieuwe havenarm gegraven, haaks op de oorspronkelijke Haagse Trekvliet. Door tussenkomst van de Tweede Wereldoorlog wordt de haven pas in 1948 voltooid (Gemeente Den Haag, 2010d).

In het *Dudokplan* van 1949 wordt de Binckhorst bestemd als bedrijventerrein, echter door de slechte bereikbaarheid ontwikkelt het gebied zich langzaam. Dit verandert in 1973 wanneer de aanleg van de Utrechtsebaan (A12) het gebied aansluit op het landelijke wegennet. Hiermee wordt de Binckhorst als snelweglocatie ook interessant als kantorenvestigingsplaats. Het hoofdkantoor van KPN is hiervan het duidelijkste resultaat (Verwoest, 2005, pp. 55-56).

In de jaren ’80 en ’90 groeit het centrum van Den Haag. Dit gaat gepaard met grotere verkeersstromen. De Utrechtsebaan kan deze drukte niet aan en stond daardoor in de jaarlijkse file top tien van Nederland in onder andere 2007 (ANWB, 2010). De kansen die hierdoor gemist worden voor Den Haag centrum, rechtvaardigen volgens de gemeente de aanleg van een nieuwe route vanaf de A4. Deze nieuwe route is de Rotterdamsebaan: een deels ondertunnelde snelweg tussen knooppunt Ypenburg en het Haagse centrum (figuur 12). Een groot deel van het tracé gaat de bestaande Binckhorstlaan vervangen of eigenlijk uitbreiden naar een snelweg. In 2013 moet aanleg van de tunnel beginnen, waardoor er in 2017 auto’s over de nieuwe toegangsroute naar het centrum rijden (Gemeente Den Haag, 2010e) (Verwoest, 2005).

Figuur 12 Tracé nieuwe toegangsroute Den Haag: de Rotterdamsebaan



Bron: Gemeente Den Haag, 2010.

De nieuwe Rotterdamsebaan moet een katalysator voor de nieuwe Binckhorst worden, de betere bereikbaarheid moet bijdragen aan het realiseren van een multifunctioneel stedelijk gebied. Op die manier moeten de kansen van het gebied benut worden. Oorspronkelijk waren er echter andere motieven om de Binckhorst te ontwikkelen.

Met de gemeentegrenswijziging in 2002, zijn de vinexwijken Ypenburg en Leidschenveen door Den Haag ingelijfd. Hierdoor is de Binckhorst centraal in de stad komen te liggen. Daarnaast heeft de ontwikkeling van de twee vinexwijken plus Zoetermeer, de A4 steeds (nationaal) centraler doen staan. De A4 verbindt Schiphol en Rotterdam met elkaar en is daarmee één van de belangrijkste vervoersassen in de Randstad. In de *Nota Mobiliteit* (2004) is de A4 als *triple A* verbinding aangeduid: een verbinding tussen economische kerngebieden (Ministerie Verkeer en Waterstaat & Ministerie VROM, 2004, pp. 18-19). Vanuit het Rijk is er gestimuleerd om de gebieden rond de A4 te ontwikkelen en zodoende de binnenrand van de Randstad te versterken. Met de economische wind in de zeilen is de gemeente samen met twee markpartijen (Bouwfonds Ontwikkeling en Bouwinvest) begin van de eeuw het traject gestart wat uiteindelijk tot de ontwikkeling van de Binckhorst moest leiden. Het eerste resultaat hiervan is het masterplan (Beslisnotitie Nieuw-Binckhorst; 2007) en de oprichting van een PPS-constructie-in-oprichting: Gebiedsonderneming Binckhorst (i.o.)[46]. De economische crisis die vervolgens ontstaat heeft grote gevolgen voor de procesgang. Niet alleen ziet één van de partijen (Bouwinvest) genoodzaakt zich terug te trekken uit de gebiedsonderneming (i.o.), ook blijkt de neergelegde ambitie niet langer realistisch in een ingezakte woning- en kantorenmarkt. Het meest recente document is het *Integraal Ontwikkelingplan* (2009) dat door de Gebiedsonderneming (i.o.) is geschreven. Hierin staat de Rotterdamsebaan als katalysator centraal. De ambities zijn ten opzichte van het masterplan flink teruggeschroefd. De economische omstandigheden hebben ertoe geleid dat de plannen meer gefaseerd tot uitvoering zullen worden gebracht. Tevens zal de Gebiedsonderneming (i.o.) niet voortgezet worden. Desondanks wordt het gebied tussen het Haagse centrum en de A4 nog steeds gezien als strategische locatie met veel potentie, niet als een "*binck-horst*" (DHV, 2009) (Verwoest, 2005, pp. 55-56).

6.2 Meerwaarde optimaal benut?

Nu het een en ander duidelijk is geworden over de Binckhorst, kan de aandacht wederom naar de scenario's worden verlegd. In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre de meerwaarde van explorerende scenario's in de Binckhorst benut wordt. Hierbij worden dezelfde vijf functies gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk. Net als voor de Internationale Zone zal in het onderstaande eerst aandacht worden besteed aan het meest recente plan van de Binckhorst: het Integraal Ontwikkelingsplan (2009) (6.2.1). Vervolgens is beschreven in hoeverre de vijf functies opgepakt worden en welke oorzaken daarvoor zijn aan te dragen (6.2.2).

6.2.1 Een robuust Integraal Ontwikkelingsplan?

Het meest recente plan is het Integraal Ontwikkelingsplan (IOP) dat eind 2009 is vastgesteld. Dit plan is een uitwerking van het masterplan Nieuw-Binckhorst dat in 2008 door de gemeenteraad is vastgesteld. Twee onderdelen domineren het IOP: de aanleg van de Rotterdamsebaan en het opknippen van het plan voor een gefaseerde uitvoering. De economische crisis heeft een deel van de ambitie zoals die in het Masterplan is vastgelegd, in ieder geval op de korte termijn, onrealistisch gemaakt. Bij de uitwerking in het IOP is uitgegaan van de dingen die nu zeker doorgaan. In de delen van de Binckhorst waar

[46] Voorafgaand aan het masterplan zijn de *Gebiedsvisie Binckhorst* (2003) en de *Gebiedsvisie-plus Binckhorst* verschenen (DHV, 2009).

ontwikkeling is uitgesteld, wordt ingezet op flexibele functies. Het plan zegt hierover: "*in plaats van een grootscheepse vernieuwingsslag zal er eerder een meer kavelgerichte ontwikkeling plaatsvinden* (Gemeente Den Haag, 2009c, p. 15)." De Rotterdamsebaan is de drijvende kracht van het gehele IOP. De gemeenteraad heeft besloten heeft dat het project definitief doorgaat en bovendien is ook de financiering rond, mede door bijdragen van Haaglanden en het Ministerie Verkeer en Waterstaat (Gemeente Den Haag, 2010g). De realisatie van de tweede route naar het stadscentrum maakt dat er voor de Binckhorst kansen liggen die volgens de gemeente gegrepen moeten worden. Verder is het gebied opgeknipt in 84 deelprojecten (tegenover 18 in het oorspronkelijke masterplan). Tot 2020 zal de nadruk liggen op Zuid en de Parkzone (figuur 13). In Zuid komen 4000 van de 7000 woningen in de nieuwe Binckhorst. Om daarvoor ruimte te scheppen, moet een deel van de bestaande bedrijvigheid worden uitgeplaatst. Verder moet de "milieuhinderveroorzakende bedrijvigheid" uitgeplaatst worden om woningbouw in het gebied mogelijk te maken. Voor *trekkers* als KPN, CabFab en Bink 36 is er wel plaats in de nieuwe Binckhorst. De Parkzone moet de koppeling worden tussen het zuiden en het noorden (dat na 2020 ontwikkeld zal worden). Dit alles is vastgelegd in een globaal bestemmingsplan voor het gebied (Gemeente Den Haag 2009c, pp. 7-19) (Gemeente Den Haag, 2010f).

Figuur 13 Gebiedsindeling Binckhorst IOP

Bron: Gemeente Den Haag, 2009c, p. 9

Op het eerste gezicht is het IOP een redelijk toekomstbestendig stuk. Hoewel nog 130 van de benodigde 200 miljoen moet worden opgehaald (Gemeente Den Haag, 2009f). Het doel van het IOP is volgens B2: "(…) *aan te geven dit weten we al, maar een heleboel dingen*

weten we ook nog niet en die dingen moeten we ook nog uitzoeken." De interessante vraag die opkomt is of dit betekent dat de vijf functies van explorerende scenario's zijn opgepakt. Of, dat er andere oorzaken zijn voor het beleid zoals dat nu gevormd is. In het vervolg van de paragraaf zal deze vraag centraal staan. Hierbij zal net als in hoofdstuk 5 het bredere proces bekeken worden. Een reden daarvoor is dat het IOP de uitwerking is van de ambitie zoals die in het masterplan Nieuw-Binckhorst is neergelegd. Daarnaast behelzen de vijf geïdentificeerde functies de gehele planvorming. Logischerwijs wordt daarom het gehele proces onder de loep genomen en niet alleen het IOP.

6.2.2 Waarom worden de functies wel of niet gebruikt?

In dit tweede onderdeel wordt antwoord gegeven op de zevende deelvraag van het onderzoek. Bekeken wordt in hoeverre de vijf verschillende functies in de Binckhorst zijn opgepakt. Voor de Binckhorst zijn twee interviews afgenomen[47] en net als in hoofdstuk 5 worden de belangrijkste uitkomsten daarvan per functie in tabelvorm gepresenteerd (figuur 14). Hierna worden de belangrijkste uitkomsten van de interviews per functie gecombineerd.

Inspireren

Voorafgaand aan het masterplan is er een fase geweest waarbij verschillende denkbare positioneringen voor de Binckhorst zijn uitgewerkt. Dit kan als een soort toekomstverkenning worden opgevat, maar volgens de geïnterviewde (B1) is dit anders. Zoals in 6.1 aangegeven zijn er verschillende redenen aan te wijzen voor de vorming van het huidige beleid. Belangrijk daarbij is dat beide geïnterviewden de rol van de politiek, specifiek de wethouder, aanhalen. B1: *"De politiek wil een mooi en vooral ook snel plan om zich te profileren."* B2 bevestigt dit: *"Elke wethouder die wil graag iets (…). Die [wethouders] zijn gekomen om iets te doen, om Den Haag verder te brengen. Dus die zetten een behoorlijke druk op zo'n masterplan."* Ontwikkelaars die vooral ambitieus waren en de huidige economische crisis hebben ervoor gezorgd dat het voormalig rijksidee geëvolueerd is tot het huidige IOP. Toekomstverkenningen en scenario's hebben hier in ieder geval geen vooraanstaande rol in gespeeld. Na de positioneringen heeft de gemeente samen met de ontwikkelaars voor de ontwikkelingsrichting van het masterplan gekozen. Bij deze keuze hebben het enthousiasme bij de ontwikkelaars en de opgaande woningmarkt een grote rol gespeeld. Daardoor is de ingeslagen richting achteraf gezien te ambitieus geweest en bovendien in het huidig economisch klimaat onhaalbaar. Het IOP speelt, als uitwerking van het masterplan, in op deze nieuwe situatie door alleen op de zekere dingen in te gaan.

Toetsen

Uit het interview met B2 blijkt dat er in het kader van het Integraal Ontwikkelingsplan een soort toetsing heeft plaatsgevonden. Verschillende situaties zijn doorgerekend om te bekijken wat de gevolgen zijn voor de grondexploitatie van het gebied. Omdat de grondexploitatie dekkend moet zijn, is uiteindelijk een strategie gekozen waarbij de grondexploitatie in meerdere gevallen dekkend is. De scenario's zijn niet op de uitgangspunten van het IOP toegepast, omdat er in het masterplan een weg is ingezet waaraan niet snel moet worden getornd.

Leren

Tot op zekere hoogte heeft er in de Binckhorst perspectiefverbreding plaatsgevonden. Voor het masterplan zijn namelijk verschillende mogelijke positioneringen voor het gebied, uitgewerkt. Vervolgens zijn ook in de Plan-MER *vier* verschillende alternatieven bekeken,

[47] Verslagen van de interviews met B1 en B2 zijn opgenomen in Bijlage 4.

waarbij de gevolgen van de alternatieven *zonder internationaal programma* (1), *beperkt parkeren* (2), *masterplan* (3) en *maximaal* (4) bestudeerd zijn (DHV, 2009, pp. 33-34 & 44). Daarnaast zei B2 over een mogelijke economische crisis: *"Daar [economische teruggang] is ongetwijfeld over nagedacht, maar niet in de eerste zin."* Om daar aan toe te voegen: *"Het is altijd goed om na te denken: wat zijn mijn alternatieven en wat zijn daar de voor- en nadelen van?"* In de theorie is opgemerkt dat dit zin heeft wanneer de verschillende alternatieven onderling een groot contrast kennen. De alternatieven in de Plan-MER voldoen slechts gedeeltelijk, het contrast tussen de alternatieven is niet optimaal. Beide geïnterviewden hebben aangegeven dat er beperkingen zitten aan de leerfunctie. Volgens B1 leert de ervaring dat bestuurders *"delen uit de verschillende scenario's kiezen om een toekomstbeeld te vormen dat bij hun opvattingen past."* In dit geval leiden sterk contrasterende scenario's niet tot perspectiefverbreding, omdat een bestaande opvatting of aanname niet ter discussie wordt gesteld. Er worden in deze situatie elementen uit de scenario's gehaald die de bestaande opvatting bevestigt. De leerfunctie van scenario's wordt in dat geval teniet gedaan. B2 wijst op een andere beperking van perspectiefverbreding: *"Als je een bestuurlijk besluit bij elke volgende stap weer ter discussie gaat stellen, dan krijg je een totaal onwerkbare maatschappij."* Om deze reden is bij het Integraal Ontwikkelingsplan niet opnieuw het hoofddoel van het gebied (zoals die in het masterplan is neergelegd) ter discussie gesteld.

Monitoren
"(…) planvorming vanuit gemeenteperspectief kun je niet doen zonder alles om je heen daarin mee te laten spelen." Volgens geïnterviewde B2 ontkomt een gemeente niet aan een zekere vorm van monitoren. Het IOP kan gezien worden als aanpassing aan een andere economische situatie zoals die in vergelijking tot het masterplan ontstaan is. In het plan zijn maatregelen opgenomen die ook in het huidige economische klimaat haalbaar zijn. Het is al eerder gezegd: uitgangspunt is hetgeen waarover zekerheid bestaat. De visie van het masterplan blijft echter overeind. Gebiedsontwikkeling is van de lange termijn en zoals B2 stelt *"Als je dan telkens bij een crisis in de spagaat gaat (…) dan zou je best eens een momentum kunnen missen."* Wanneer monitoren strikt wordt toegepast, regeert uiteindelijk de waan van de dag. Immers, er worden dan steeds veranderingen in beleid worden aangebracht. Met behulp van de scenariomethode zou dat nou juist voorkomen moeten worden.

Proces
De procesmatige toepassing van scenario's is niet aangetroffen. Bij het IOP zijn kwantitatieve scenario's gebruikt om de gevolgen van verschillende (economische) situaties voor de grondexploitatie door te rekenen. Dit is een heel ander type scenario dan de explorerende Haagse scenario's. Wanneer er verschillende soorten scenario's gebruikt worden is het moeilijk ze te gebruiken om de onderlinge communicatie te verbeteren. Ten slotte is het belangrijk op te merken dat er geen communicatief sterke scenario's zijn gebruikt die door hun eigenschappen (o.a. het verhalende karakter en de juiste reikwijdte) geschikt zijn om de procesfunctie uit te dragen.

Optimale benutting?
Als antwoord op deelvraag zeven kan gesteld worden dat er scenario's in de Binckhorst worden benut. Er zijn in een vroeg stadium verschillende positioneringen van de Binckhorst uitgewerkt. Daarnaast is er bij het IOP gebruikgemaakt van cijfermatige scenario's. Door deze scenario's, maar vooral ook door de economische situatie (van de gemeente) is het IOP een relatief robuust beleidsstuk te noemen. Optimaal worden scenario's echter niet gebruikt. Politieke maar ook financiële beperkingen verhinderen dat. B1 stelde dat er in het verleden verschillende keren met scenario's is geëxperimenteerd. In het afdelingsoverleg is bevestigd

dat dit nooit echt van de grond is gekomen, omdat uiteindelijk de projectkant vaak de doorslag geeft. Het is al eerder opgemerkt: elke wethouder wil iets, hij of zij wil resultaat zien. Hiermee komt het spanningsveld tussen strategische planning en project, maar ook de rol van de politiek, naar voren. De beperkte financiële middelen (van de gemeente) en de economische tegenwind domineren begrijpelijkerwijs de ambitie van het IOP.

Figuur 14 Worden de scenario's optimaal benut?: samenvatting van de interviews B1 en B2

	Inspireren	Toetsen	Leren	Monitoren	Proces
B1	De politiek wil een mooi en vooral ook snel plan om zich te profileren [vooral naar buiten toe]		Bestuurders kiezen delen uit verschillende scenario's en stellen zo een toekomstbeeld op dat bij hun opvattingen past		
B2	Elke wethouder die wil graag iets. (…) Die [wethouders] zijn gekomen om iets te doen, om Den Haag verder te brengen. Dus die zetten een behoorlijke druk op zo'n masterplan Er zijn verschillende denkbare positioneringen voor het masterplan verkend	Er zijn verfijnde [kwantitatieve] scenario's op het masterplan losgelaten. Niet met de vraag moet je dit masterplan wel doen?	Als je een bestuurlijk besluit bij elke volgende stap weer ter discussie gaat stellen, dan krijg je een totaal onwerkbare maatschappij eigenlijk zelfs Daar [economische teruggang] is ongetwijfeld over nagedacht, maar niet in de eerste zin Het is altijd goed om na te denken: wat zijn mijn alternatieven en wat zijn daar de voor- en nadelen van?	(…) planvorming vanuit gemeenteperspectief, kun je niet doen zonder alles om je heen daarin mee te laten spelen Gebiedsontwikkeling is iets van de lange slag. (…) Als je dan telkens bij een crisis in de spagaat gaat (…) dan zou je best eens een momentum kunnen missen	Bij het IOP zijn verschillende scenario's voor de grondexploitatie doorgerekend. Bij het IOP is daar vervolgens naar gekeken. Dit zijn verfijndere, meer kwantitatieve scenario's [dan de Haagse scenario's]

Figuur 15 Hoe kan de toepassing van de scenario's worden verbeterd?: Samenvatting van de interviews B1 en B2

	Inspireren	Toetsen	Leren	Monitoren	Proces
B1	Een belangrijke oplossing is om alles goed te faseren, de gebiedsontwikkeling opknippen in verschillende kleinere onderdelen. (…) Wanneer het economisch tegenzit kunnen verschillende projecten gestopt worden. Vervolgens worden die weer opgepakt wanneer de economische situatie het toelaat				
B2	Naar mijn inschatting zijn die [kwalitatieve scenario's] heel relevant op het moment dat je een masterplan maakt, een grote verandering die je inzet		Je stuurt wel uiteindelijk op die zaken die echt belangrijk zijn om te onderzoeken en je elimineert die zaken die wel interessant zijn, maar minder belangrijk Als iets een politiek traject wordt, komt er tijdsdruk op	Welke [indicatoren] zijn zo belangrijk dat je zegt: dit vraagt nu om een extra scenario? Dan moet je echt een enorme indicator hebben die zegt: als je nu niet opnieuw gaat nadenken dan maakt u zo'n catastrofale fout, bestuur dat moet je niet willen	Ik denk dat de kunst is van scenario's, is dat er goede expertise is in de vraagstelling Het is een kwestie van gevoelsmatige kennis en je vaardigheden aanwenden

6.3 Welke verbeteringen kunnen de toepassing van de scenario's bevorderen?

De voorgaande paragraaf heeft duidelijk gemaakt dat de vijf verschillende functies in de Binckhorst niet optimaal benut worden. De vraag is met welke aanpassingen dit in de toekomst kan verbeteren. Hierover handelt de achtste deelvraag. Net als in hoofdstuk zes zijn citaten daarvan opgenomen in tabelvorm (figuur 15). In het onderstaande wordt voor de inmiddels vertrouwde vijf functies (inspireren, toetsen, leren, monitoren en proces) beschreven op welke manier deze in de toekomst beter uit verf kan komen.

Inspireren
Volgens B2 zijn explorerende (of kwalitatieve) scenario's vooral van waarde bij de planvoorbereiding: *"Heel relevant wanneer je een masterplan maakt, een grote verandering die je inzet."* Hiervan is inspireren de functie bij uitstek. In de Binckhorst is hier echter geen gebruik van gemaakt. Goede marktomstandigheden, enthousiaste ontwikkelaars en op de achtergrond de Rijksoverheid hebben tot plannen voor herstructurering van de Binckhorst geleid. Deels is dit te verklaren, omdat op dat moment de Haagse scenario's er niet waren. Het onder een breder publiek verspreiden van de kwalitatieve scenario's kan ervoor zorgen dat dit in de toekomst verbetert. Zodoende kan de methode zich ontwikkelen tot een normale manier van toekomstgericht denken. Ook hier geldt (net als in hoofdstuk 5) dat het verzwaren van de bestuurlijke status ervoor kan zorgen dat op basis van kwalitatieve scenario's nieuw beleid kan worden gevormd.

Toetsen
De opmerkingen zoals die in het vorige hoofdstuk zijn gemaakt, gelden hier vanzelfsprekend ook. Het is interessant om te zien dat er in de Binckhorst kwantitatieve scenario's zijn gebruikt om het IOP te toetsen. Zoals uit het theoretische kader blijkt, zijn zulke voorspellende scenario's geschikter om een bepaalde beleidsmaatregel of –strategie te toetsen. Tezamen met de keuze een zekere koers te varen, is het IOP om die redenen een redelijk robuust beleidsstuk geworden.

Leren en monitoren
Het doel van leren is logischerwijs niet dat uitgangspunten constant ter discussie worden gesteld. B2 merkte terecht op dat dit onwerkbaar zou zijn. Het is echter belangrijk voor een keuze verschillende alternatieven te bekijken. De functie kan verbeterd worden door te onderzoeken welke zaken belangrijk zijn voor de uitvoering van een bepaalde strategie. Dit is eigenlijk ook in Hoofdstuk 4 gedaan, waar economische groei belangrijk blijkt te zijn. Aan de hand van deze les kan er in het vervolg van het beleidsproces gemonitord worden op de zaken die uit de leerfunctie belangrijk blijken te zijn. Wanneer er zich op het terrein waar het plan (of de strategie) gevoelig voor is veranderingen voordoen, kan bekeken worden of aanpassingen noodzakelijk zijn. Wanneer er een vervolgplan wordt opgesteld is dit een goed moment. Het blijft echter moeilijk inschatten in hoeverre bijvoorbeeld een economische recessie aanhoudt. B1 stelde daarom dat fasering uitkomst kan bieden. In de Binckhorst wordt de visie door economische tegenwind op de achtergrond geplaatst, met het idee dat de visie van het masterplan in een hausse weer meer op de voorgrond kan treden.

Proces
Het is belangrijk om de bekendheid van de scenario's te vergroten. Dit is logischerwijs een eerste vereiste om de scenario's als gezamenlijk communicatiemiddel te kunnen gebruiken. Uit het interview met B2 kwam een belangrijke tip om de acceptatie van de scenario's te

stimuleren. B2: *"Ik denk dat de kunst is van scenario's, (is) dat er goede expertise is in de vraagstelling. Het is een kwestie van gevoelsmatige kennis en je vaardigheden aanwenden."* Het is hierbij belangrijk dat iedereen weet wat de scenario's zijn. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds aangewend, worden scenario's vaak in verband gebracht met het vormen van een visie. Het is erg belangrijk te weten dat de Haagse scenario's uit ander hout zijn gesneden. Om spraakverwarring te voorkomen moet dit voor iedereen duidelijk zijn.

Omdat een masterplan of IOP deels een politiek traject is, komt er tijdsdruk op te staan. Wethouders hebben immers een beperkte bestuursperiode. Scenario's kunnen niet constant worden toegepast, omdat daar de tijd simpelweg voor ontbreekt. Daarnaast heeft B2 opgemerkt dat het niet wenselijk is om de kwalitatieve scenario's steeds toe te passen. Het is weinig zinvol en bovendien onmogelijk om constant een eenmaal gemaakte keuze ter discussie te stellen. Timing is dus erg belangrijk. Door op een beperkt aantal cruciale momenten (met name in de beleidsvoorbereiding) scenario's te gebruiken, kan de benodigde extra tijd tot het minimum beperkt worden.

Verbeterpunten?

Als antwoord op de achtste deelvraag kan grotendeels worden aangesloten bij de punten die in 5.3 genoemd zijn. De vooraanstaande rol die de economische crisis in de Binckhorst heeft gespeeld, sluit aan bij de opmerkingen zoals die voor de Internationale Zone zijn gemaakt. Verder is genoemd dat de toepassing van de Haagse scenario's verbeterd kan worden door een goede fasering. Hierbij zijn de scenario's vooral in de planvormende fase van waarde. In latere fases (uitvoering) worden voorspellende, meer kwantitatieve scenario's gebruikt. Het gebruik van scenario's is gebonden aan de tijdsdruk die vanuit de politiek op een planproces wordt gelegd. Daarnaast zou het constant aanvechten van aannames en gemaakte keuzes tot een onwerkbare situatie leiden. Om hieraan het hoofd te bieden, is timing het sleutelbegrip. Door de scenario's op het juiste moment in te brengen kan een (eventuele) vertraging tot het minimum beperkt worden.

Net als voor de Internationale Zone geldt ook voor de Binckhorst dat er door de twee geïnterviewden interessante suggesties zijn gedaan voor een verbeterde toepassing van de Haagse scenario's. In de aanbevelingen (hoofdstuk 8) wordt hierop teruggekomen.

Deel 3 Analyse Haagse praktijk

In dit derde onderdeel worden theorie (deel 1) en de Haagse praktijk (deel 2) gecombineerd. Door de antwoorden van de verschillende deelvragen (8) met elkaar in verband te brengen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek:

Wat verklaart de spanning die bestaat tussen de kwalitatieve toekomstverkenningen en het planvormingsproces in de Internationale Zone en de Binckhorst en hoe kan daar het beste mee worden omgegaan?

Net als de hoofdvraag, valt het derde deel in twee stukken uiteen. In het eerste deel (hoofdstuk 7) worden de conclusies beschreven die op basis van het onderzoek kunnen worden getrokken. In het tweede deel (hoofdstuk 8) volgen de aanbevelingen die aan de hand van de conclusies kunnen worden gedaan om de toepassing van de Haagse scenario's in de toekomst te verbeteren.

Figuur 16 De vijf verschillende functies van scenario's

Inspireren	Scenario's inspireren nieuw beleid. Dit beleid speelt in op de kansen en bedreigingen die uit de scenario's naar voren komen.
Toetsen	Scenario's worden gebruikt om te toetsen of een strategie robuust is c.q. goed scoort in meerdere scenario's. Wanneer dit niet het geval is, verdient heroverweging de voorkeur.
Leren	Scenario's worden gebruikt om het heersende perspectief uit te dagen en uiteindelijk te verbreden. Getest wordt of beleid teveel op een bepaald perspectief is geënt.
Monitoren	Scenario's leggen de gevoeligheden (trends) van het bestaande beleid bloot. Tijdens de uitvoering wordt gemonitord of er zich veranderingen voordoen bij de geïdentificeerde trends en of dit gevolgen heeft voor de gehanteerde strategie.
Proces	Scenario's bevorderen de communicatie tussen verschillende actoren doordat ze als gezamenlijke taal over de toekomst gebruikt worden.

Hoofdstuk 7 Eindconclusie

In dit zevende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op het eerste deel van de hoofdvraag. Bekeken wordt in hoeverre het theoretisch kader (samengevat in het conceptueel model) en de Haagse praktijk overeenstemmen of juist verschillen. Voor de overzichtelijkheid wordt dezelfde indeling gehanteerd als in het conceptueel model. In het onderstaande zal daarom eerst worden ingegaan op de vraag of de meerwaarde van scenario's optimaal wordt benut (7.1). Vervolgens worden de verschillende oorzaken daarvan uitgelicht (7.2). De oplossingen die daaruit volgen, worden in het volgende hoofdstuk, bij de aanbevelingen, uiteengezet.

7.1 Wordt de meerwaarde van scenario's optimaal benut?

In de Internationale Zone en de Binckhorst is een zekere mate van spanning aangetroffen: de meerwaarde van de scenario's wordt niet volledig benut. Met name voor de Internationale Zone is dit een opvallende conclusie. Het bestudeerde plan (Nota) bevindt zich in de planvoorbereiding en niet in de uitvoeringsfase, zoals in de Binckhorst het geval is. Explorerende scenario's worden vooral in de voorbereidende fases toegepast. Wanneer de uitvoering aan bod komt, moeten er keuzes gemaakt worden en is het in kaart brengen van onzekerheid minder vanzelfsprekend. In het ideale geval is dit immers al gedaan en heeft op basis daarvan een afweging plaats gevonden.

Inspireren is bij uitstek de functie die aan het begin van de planvorming toegepast wordt. Voor de Internationale Zone en de Binckhorst geldt dat toekomstverkenningen of scenario's hierbij in ieder geval geen vooraanstaande rol hebben gespeeld. Het beleid is geïnspireerd op onderzoek naar het heden (Internationale Zone) en de strategische ligging in een gunstig economisch klimaat (Binckhorst). In beide cases is de strategie in de planvorming niet getoetst. Voor de Binckhorst geldt echter dat in een latere fase (IOP) met behulp van kwantitatieve scenario's wel getoetst is.

Bij de leerfunctie is het beeld tweeledig. Voor de Internationale Zone heeft er (nog) geen perspectiefverbreding plaatsgevonden. Dit terwijl *leren* in het afdelingsoverleg als belangrijke scenariomeerwaarde wordt gezien. Bij de Binckhorst zijn er in aanloop naar het masterplan wel verschillende positioneringen van het gebied uitgewerkt. Daarnaast is er ook in de Plan-MER met verschillende alternatieven gewerkt. De geïnterviewde benadrukte dat het bij het masterplan niet om scenario's ging. Ook is het contrast tussen de alternatieven in de Plan-MER niet optimaal. Echter, er is tot op zekere hoogte *geleerd*, omdat in ieder geval over verschillende mogelijkheden is nagedacht.

De laatste twee functies worden vooral in de latere fases gebruikt. Bij monitoren wordt een vinger aan de pols gehouden om te bekijken of de maatschappelijke en economische ontwikkelingen de uitvoering van de strategie wel of niet in gevaar brengen. Uit de interviews is gebleken dat monitoren kansrijk is wanneer er een vervolgplan moet worden gemaakt. Voor de Internationale Zone hebben verschillende betrokkenen aangegeven dat er in aanloop naar het masterplan ruimte is voor de scenario's. In de Binckhorst is de planvorming intussen al achter de rug. Het Integraal Ontwikkelingsplan (IOP) laat zien dat monitoren onontkoombaar is: het is uiteindelijk de markt die beslist of een visie haalbaar is. Vroeg of laat moet er dus rekening worden gehouden met de economische en maatschappelijke situatie (voor zover relevant voor het plangebied). De procesfunctie is in beide cases niet aangetroffen. In zowel de Binkhorst als de Internationale Zone zijn er aanwijzingen voor spraakverwarring aangetroffen. In volgende paragraaf zullen deze en andere mogelijke oorzaken centraal staan.

7.2 Wat is de oorzaak van de spanning?

In dit tweede deel wordt ingegaan op de verklaring van de spanning. Waarom worden niet alle functies benut? In het conceptueel model zijn hiervoor grofweg drie hoofdoorzaken aangedragen. In onderstaande worden deze drie oorzaken afzonderlijk behandeld. Eerst wordt bekeken of de scenario's geschikt zijn (7.2.1). Daarna wordt bekeken welke rol de tegenstelling tussen strategische planning en project in dit geval speelt (7.2.2). Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende beperkingen die ook in Den Haag hun rol hebben gespeeld en nog steeds spelen. Het hoofdstuk wordt afgesloten door de bevindingen te resumeren. Hiermee is tevens de opmaat naar hoofdstuk 8 gemaakt.

7.2.1 Voldoen de scenario's?

Als eerste mogelijke oorzaak draagt het conceptueel model aan dat de scenario's zelf niet voldoen. Om die reden wordt eerst bekeken of de Haagse scenario's zelf de oorzaak zijn van de geconstateerde spanning. Hierbij wordt inhoudelijk ingegaan op de eigenschappen van de scenario's, om vervolgens ook het proces te bekijken. Het benutten van bijvoorbeeld de procesfunctie is niet alleen afhankelijk van de scenario's zelf. Ook de verspreiding en acceptatie bij andere actoren is van cruciaal belang.

In het theoretisch kader zijn verschillende aanbevelingen gedaan die het gebruik van scenario's positief kunnen beïnvloeden (2.2.2). Het is interessant om te bekijken in hoeverre de Haagse scenario's aan deze "eisen" voldoen. De aanbevelingen kunnen onderverdeeld worden in een deel dat betrekking heeft op de scenario's zelf en een deel dat over het proces daarachter gaat. Beide onderdelen worden hieronder behandeld.

Inhoudelijke kenmerken en aanbevelingen

In het theoretisch kader (2.2.2) zijn drie eisen aan explorerende scenario's gesteld. Als eerste is genoemd dat scenario's onderling een groot contrast moeten hebben, om bestaande denkkaders te kunnen uitdagen (leren). De Haagse scenario's voldoen aan deze eerste eis. Met recht kan worden gesteld dat de vier scenario's op velerlei punten extreem van elkaar verschillen. Tot op zekere hoogte is dit het gevolg van de Shell-methode. Van de twee geïdentificeerde kernonzekerheden wordt immers een hoge en een lage variant opgenomen. Vervolgens is nagedacht over de gevolgen voor de zes verschillende categorieën (demografische, economische, sociaal-culturele, technologische, ecologische en politiekinstitutionele ontwikkelingen). Op die manier zijn de vier scenario's, ondanks het grote contrast, onderling goed vergelijkbaar (2.2.2).

Als tweede kenmerk is de reikwijdte van scenario's aangedragen. Scenario's mogen niet te breed (veel irrelevante informatie) en niet te smal zijn (beperkte doelgroep). Een beleidsmaker met een willekeurige achtergrond moet eruit kunnen halen wat hij of zij nodig heeft. De reikwijdte van de Haagse scenario's is goed te noemen. De verschillende thema's zijn in tabelvorm in het verspreidingsboekje opgenomen. Door dit overzicht kan bijvoorbeeld een econoom, maar ook een demograaf, snel de ontwikkelingen eruit halen die voor zijn of haar beleidsterrein relevant zijn. Hiermee is ook aan de tweede inhoudelijke eis voldaan.

Als laatste is gesteld dat het verhalende karakter van explorerende scenario's belangrijk is. Op die manier worden onderlinge relaties tussen thema's sneller duidelijk en zijn opvattingen makkelijker te toetsen. Bij de Haagse scenario's is aan dit aspect veel aandacht besteed. In het verspreidingsboekje zijn persoonlijke verhalen en schetsen opgenomen om de scenario's tot leven te brengen. Daarnaast zijn de scenario's "in de toekomst" geschreven, alsof de lezer zich in 2040 (tijdshorizon) bevindt. Voor het verhalende karakter wordt dus ook goed gescoord. De communicatieve manier van schrijven moet de

verspreiding van de scenario's ten goede komen. In het tweede deel van deze paragraaf staan de procesmatige kenmerken of aanbevelingen, die de verspreiding stimuleren, centraal.

Verspreiding van scenario's

In dit tweede deel wordt stilgestaan bij het proces achter de scenario's. Er wordt eerst ingegaan op de aanbevelingen die voor het vormen van scenario's gedaan zijn. Vervolgens worden de verschillende kenmerken behandeld die de verspreiding van de scenario's bevorderen.

Uit het theoretisch kader (2.2.2) is gebleken dat bij het vormen van scenario's een aantal zaken van belang is. Allereerst is aanbevolen dat de scenario's in een open proces worden opgesteld. Hierbij moeten scenarioproducenten en beleidsmakers goed communiceren om de toegekende validiteit onder de beleidsmedewerkers optimaal te laten zijn. Bij de Haagse scenario's is ook aan deze voorwaarde voldaan. Beleidsmakers en scenarioproducenten hebben op een open en creatieve manier gezamenlijk de scenario's gevormd. Beiden hebben aan de inhoud van de vier toekomstbeelden bijgedragen. Beleidsmakers hebben verschillende trends aangedragen en gezamenlijk zijn twee kernonzekerheden vastgesteld. De scenarioproducenten (Pantopicon) hebben vervolgens de toekomstbeelden uitgewerkt (door op een communicatieve manier te schrijven en schetsen toe te voegen) en consistent met elkaar gemaakt. Omdat beleidsmakers van verschillende afdelingen betrokken zijn, kan gesteld worden dat ook aan de tweede eis voldaan wordt: de Haagse scenario's zijn opgesteld door een heterogene groep (1.2.3). Ten slotte is de onafhankelijkheid van de scenariomakers gewaarborgd, omdat een extern bureau is ingehuurd om het proces te begeleiden (2.2.2).

Bij de verspreiding van scenario's is ten eerste van belang dat beleidsmakers hun denkkaders ter discussie durven te stellen én aandacht hebben voor de lange termijn. Uit de verschillende interviews en ook het afdelingsoverleg is gebleken dat de meerwaarde van scenario's erkend wordt. De gevolgen van de economische crisis hebben, volgens de deelnemers aan het afdelingsoverleg, aangetoond dat verschillende beleidsstukken (bijvoorbeeld de structuurvisie) teveel geënt zijn op één toekomstbeeld. Het bestaande denkkader moet dus ter discussie worden gesteld. Daarnaast is er aandacht voor de lange termijn: het logische gevolg van de doorgaans lange doorlooptijd van ruimtelijke projecten. Min of meer toevallig is de timing van de Haagse scenario's goed te noemen. Sinds de scenario's vorig jaar zijn gemaakt, hebben beide kernonzekerheden veel aandacht opgeëist. De economische ontwikkeling heeft door de uiteenlopende gevolgen van de crisis (ook voor de overheid) continu in het middelpunt van de belangstelling gestaan. De maatschappelijke ontwikkeling is op dit moment, door het succes van de PVV (*Partij van de Vrijheid*) en het publieke debat dat op basis daarvan gaande is, ook een belangrijk thema.

Tot zover louter positieve geluiden. Uit de interviews en het afdelingsoverleg is echter gebleken dat de praktijk weerbarstiger is. In 7.1 is opgemerkt dat de vijf verschillende functies in de Internationale Zone en de Binckhorst niet volledig benut worden. De oorzaak hiervan moet deels bij de scenario's zelf worden gezocht. De scenario's zijn ontworpen voor intern gebruik. Betrokkenen hebben aangegeven dat beleidsmedewerkers met de stof aan de slag moeten, daarom zijn de scenario's verspreid. Op basis van het onderzoek kunnen vraagtekens worden gezet bij deze aanpak. Een deel van het probleem ligt bij het feit dat bestuurders en politici niet bekend zijn met de Haagse scenario's. Dit kan de leer- en inspiratiefunctie in de weg zitten en ook de procesfunctie wanneer die buiten Beleid bekeken wordt. Om alternatieve plannen uit te werken moet immers tijd vrijgemaakt worden.

Verder blijft inspireren moeilijk zolang opdrachtgevers niet bekend zijn met scenario's. Leren blijft beperkt tot *framing*, omdat politiek en bestuur (deels door hun onbekendheid) geen tijd en geld vrijmaken om aannames te overdenken (*re-framing*). Een

laatste nadeel van de gekozen aanpak is dat mensen buiten Beleid nu eerder geneigd zijn de legitimiteit van de scenario's ter discussie te stellen. Zij zijn immers niet bij het proces betrokken geweest. Dit bemoeilijkt de procesfunctie omdat de scenario's zich moeilijker tot gezamenlijke taal ontwikkelen, wanneer buiten Beleid de geldigheid wordt betwist. Vanuit theoretisch oogpunt is dit een gemiste kans, omdat de verhalende scenario's juist erg geschikt zijn voor procesmatige toepassingen.

Duidelijk is dat de Haagse scenario's aan de meeste voorwaarden en aanbevelingen voldoen. Op het eerste gezicht zijn de scenario's goed verspreid. Alle geïnterviewden en ook de aanwezigen op het afdelingsoverleg zijn bekend met scenario's. Een aantal heeft meegedaan aan de workshops van de Haagse scenario's, maar ook de geïnterviewde personen buiten Beleid kennen de methode en zijn daar positief over. Voor beide cases is dan ook bevestigd dat er gebruik wordt gemaakt (of zal worden gemaakt) van scenario's. Een belangrijk aandachtspunt is echter dat de spraakverwarring, zoals in deel 1 genoemd, ook in Den Haag is aangetroffen. Het theoretische onderscheid in drievoud (voorspellende, explorerende en normatieve scenario's) loopt in de praktijk door elkaar heen. Scenario's worden in de twee cases ook als hulpmiddel voor visievorming of toetsing (voorspellende of normatieve scenario's) gezien. Met name het grote contrast maakt de vier explorerende Haagse scenario's hier ongeschikt voor. Dat er verschillende opvattingen over de toepassing bestaan, is slechts een probleem wanneer zoals in dit geval type en functie in botsing komen.

Een belangrijke laatste opmerking die gemaakt kan worden is dat uit de interviews blijkt dat vrijwel niemand een volledig beeld heeft van de mogelijkheden. De functies staan in het verspreidboekje netjes opgesomd, maar ook de gesproken deelnemers aan de workshops hebben een beperkt beeld van de mogelijkheden. Dit is in de hand gewerkt doordat vooraf onduidelijk was waarvoor de Haagse scenario's precies (qua functie, case, document) gebruikt zouden gaan worden.

Er kan daarom geconcludeerd worden dat een deel van de spanning veroorzaakt wordt door de scenario's zelf. Toetsing kan niet benut worden omdat het explorerende scenariotype niet geschikt is voor deze functie. Het sterke contrast maakt dat weinig strategieën in alle scenario's goed scoren: het is bijna altijd contraproductief in minstens één, maar vaak twee scenario's. Hier toch aan vasthouden leidt uiteindelijk tot besluiteloosheid, omdat weinig voorstellen voor de toets "slagen". Daarnaast maakt dat de geringe verspreiding van de scenario's, door de jonge leeftijd in combinatie met een onduidelijk communicatieplan, ervoor zorgt dat de procesfunctie onvoldoende uit de verf komt. De onbekendheid bij bestuurders leidt ertoe dat ook de inspiratie- en leerfunctie niet optimaal benut kunnen worden. Dit is een gemiste kans omdat de scenario's op dit moment niet systematisch worden toegepast en kennis erover veelal op persoonlijke interesse is gebaseerd. Hier is duidelijk nog een wereld te winnen.

7.2.2 Welke rol speelt de tegenstelling tussen strategische planning en project?

De tweede mogelijke verklaring uit het theoretisch kader gaat over de tegenstelling tussen strategische planning en project. Bekeken is in hoeverre deze tegenstelling of kloof van invloed is geweest op de Internationale Zone en de Binckhorst.

De tegenstelling verklaart waarom kwalitatieve, explorerende scenario's na de planvormingfase moeilijk te gebruiken zijn (proces). In navolging van IZ 5 stelde B2: *"scenario's zijn relevant bij het opstellen van een masterplan, een grote verandering die je inzet."* De Haagse scenario's sluiten wat betreft eigenschappen aan bij strategische planning (2.1.3). De vier toekomstbeelden gaan over de lange termijn (2040) (1). Daarnaast zijn de scenario's flexibel te noemen (2), omdat ze als voorstel dienen: een voorstel waarmee anderen aan de slag moeten. Omdat toekomstverkenning als continue bezigheid wordt opgevat, kan het voorstel steeds gewijzigd worden. Het derde kenmerk is het verkennen van onzekerheid.

Logischerwijs voldoen ook de Haagse scenario's aan dit kenmerk. Het vierde punt van overeenstemming is het brede blikveld. De scenario's richten zich weliswaar op Den Haag, maar omdat ze vier complete beelden (met vele verschillende thema's) van de stad vormen, is er sprake van een breed blikveld waarin veel variatie mogelijk is. Wat betreft twee eigenschappen wijken de scenario's af: wetenschappelijke criteria en analytische kennis. Dit komt doordat het vormen van de scenario's niet is opgevat als wetenschappelijke oefening. Er zijn geen ingewikkelde modellen en wiskundige berekeningen gebruikt, om bij de beleidsmatige wereld aan te sluiten.

De Haagse scenario's staan qua eigenschappen zodoende dichtbij strategische planning. Daarom hebben veel van de toegekende functies betrekking op de planvormingfase (inspireren, toetsen, leren). De uitvoeringsfase wordt gekenmerkt door tegengestelde eigenschappen, wat de toepassing van scenario's in latere fases bemoeilijkt. Uit beide cases is naar voren gekomen dat scenario's in de aanloop naar een masterplan gebruikt (zullen) worden. Na het masterplan zijn bij de Binckhorst eerst de maatregelen voor de korte termijn uitgewerkt (in een Integraal Ontwikkelingsplan). Het IOP is op verschillende punten inflexibel. Voor de Rotterdamsebaan staat het tracé vast en dit heeft grote gevolgen voor de flexibiliteit in de rest van het gebied. Er is uitgegaan van de ontwikkelingen waarover zekerheid bestaat (B2). Daarnaast is er een smal blikveld gehanteerd, het gaat immers alleen over de Binckhorst (of zelfs alleen Zuid en de Parkzone) en de ruimtelijke ontwikkeling daarvan. Het IOP zit veel meer aan de uitvoeringskant en daarom is toepassing van de scenario's niet eenvoudig. De gebruikte kwantitatieve scenario's zijn dan meer op hun plaats, omdat deze voorspellende scenario's wel de roep om zekerheid (vanuit de praktijk) beantwoorden.

Geïnterviewden IZ 3 en IZ 4 bevestigen het beeld voor de Internationale Zone. Volgens beiden willen investeerders duidelijkheid van de overheid: de gemeente moet een keuze maken, die uitspreken en daaraan vasthouden. Aan dit laatste punt kan volgens B2 een groot voordeel zitten, want het anticyclisch ontwikkelen van een gebied (kosten maken in laagconjunctuur en opbrengsten in hoogconjunctuur) is financieel zeer gunstig. Een keuze maken op basis van de Haagse scenario's is ingewikkeld vanwege de kritiek op *toetsen*. Er kan dus gesteld worden dat de kloof tussen de strategische planning en project ervoor zorgt dat toepassing van scenario's het eenvoudigste binnen de beleidsafdelingen te bereiken is. De Nota van Uitgangspunten bevindt zich echter aan het begin van de planvorming en is als eerste stap bedoeld om de politiek vroeg bij het proces te betrekken. Het plan handelt over de lange termijn (versterk de internationale instellingen voor de komende 10 tot 15 jaar) en het is flexibel ingericht omdat er in het plan weinig harde maatregelen staan. Voorbeeld hiervan is dat er ruimte gereserveerd wordt voor de mogelijke vestiging van instellingen, waarvan kan worden afgeweken wanneer de vraag uitblijft. Hetzelfde geldt min of meer voor de huisvesting van expats. Er is een breed blikveld gehanteerd. Het gaat weliswaar over een beperkt gebied (Internationale Zone), maar het plan is nadrukkelijk geïnspireerd op grote voorbeelden uit het buitenland (Genève, Wenen, New York) om de Zone te versterken. Wetenschappelijke criteria zijn slechts terug te vinden in de aanleiding (onderzoek Ecorys), de analytische kennis ontbreekt grotendeels. De Nota bevindt zich dus net als de scenario's aan de kant van strategische planning. Het ontbreken van scenario's kan in dit geval dus niet door de kloof verklaard worden.

Met name de Binckhorst heeft inzicht gegeven in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Door fasering wordt met de kloof (strategische planning versus project) omgegaan. In de planvormingfase speelt de strategische planning de hoofdrol. Later wordt steeds meer het zwaartepunt naar de projectkant verlegd. In hoeverre de visie daadwerkelijk uitgevoerd wordt, bepaalt op dat moment vooral de omgeving (maatschappelijk en economisch). Planvormende functies van de scenario's worden niet belemmerd door de kloof. Voor *monitoren* en *proces*

ligt het anders want er moet op een gegeven moment een keuze gemaakt worden en het vasthouden aan een visie kan in meerdere opzichten voordelig zijn (continuïteit van bestuur, anticyclische gebiedsontwikkeling). Om in termen van het theoretisch kader te blijven: de twee verschillende werelden botsen hier. Bij deze botsing spelen politiek en bestuur een belangrijke rol. Zij maken uiteindelijk een keuze die door beide kampen geaccepteerd wordt en plaatsen daarmee tijdsdruk op het spanningsveld (B2).

Er kan dus geconcludeerd worden dat de kloof tussen strategische planning en project deels verklaart waarom de toepassing van scenario's moeilijk is. In het theoretisch kader is echter een tweeledig beeld geschetst. Niet alleen verklaart de kloof de moeizame toepassing van scenario's, ook is beschreven dat de scenario's bij kunnen dragen aan het verminderen van diezelfde kloof. De scenario's worden in de Internationale Zone en de Binckhorst niet optimaal benut. De kloof verklaart dus de huidige praktijk, maar tegelijkertijd draagt diezelfde praktijk (met de suboptimale benutting van scenario's) ook bij aan de instandhouding van de kloof. Op dit moment wordt daarom de potentie van de scenario's om de kloof te verminderen, niet benut. Dit is spijtig te noemen, omdat de kloof in de twee onderzochte cases de verdere toepassing van de scenario's belemmert.

7.2.3 Welke overige beperkingen zorgen voor een beperkte toepassing van de scenario's?

In de Internationale Zone en Binckhorst is gebleken dat beperkingen een rol spelen bij de toepassing van scenario's. In het theoretisch kader is een onderscheid gemaakt tussen politieke, financiële en institutionele beperkingen. Deze worden in onderstaande behandeld.

Allereerst blijken politieke beperkingen invloed te hebben op de toepassing van verschillende functies. Dit is niet verrassend omdat de gemeente een overheidsinstelling is, waarbij het primaat van de politiek geldt. *Inspireren* wordt door de politiek of het bestuur beperkt. Wanneer een vooraf duidelijk gedefinieerde opdracht wordt uitgeschreven, kan er op basis van de scenario's geen nieuw beleid worden gevormd. Voor *leren* geldt dat een nauwkeurige opdracht niet stimuleert om verschillende alternatieven uit te werken. Voor de Internationale Zone is reeds in de structuurvisie (2005) bepaald dat Den Haag zich als stad op internationale instellingen richt. Tot op heden wordt aan deze keuze vastgehouden. Voor de Nota is mede daardoor niet gekeken welke andere mogelijkheden er voor de Zone zijn. De veronderstelde groeipotenties van instellingen worden niet bediscussieerd. In 7.2.1 is beschreven dat de scenario's en de verspreiding daarvan, hebben bijgedragen aan deze ontwikkeling.

In een tijd waarin de gemeente moet bezuinigen, spelen ook financiële beperkingen een belangrijke rol. Gebruik van scenario's kost extra tijd, omdat meerdere strategieën uitgedacht en uitgewerkt moeten worden. Goedbeschouwd hebben financiële beperkingen dus betrekking op alle vijf functies. *Proces* is misschien een uitzondering omdat een gezamenlijke taal over de toekomst juist tijd kan besparen bij beleidsvorming. Bij *monitoren* spelen financiële beperkingen daarentegen duidelijk een rol, omdat afwijken van een gemaakte keuze grote financiële consequenties kan hebben (bijvoorbeeld doordat eenmaal gedane investeringen moeten worden afgeschreven). Verder is het tot op zekere hoogte financieel aantrekkelijk om aan anticyclische gebiedsontwikkeling te doen (B2). De economische crisis heeft echter aangetoond dat koste wat kost vasthouden aan een bepaalde richting (of perspectief) enorme gevolgen kan hebben. Uit het afdelingsoverleg is gebleken dat door de eenzijdige visie in het verleden (structuurvisie) de gemeente massaal grond heeft aangekocht. Nu de marktomstandigheden sterk verslechterd zijn, zit de gemeente met moeilijk verkoopbare grond waarover rentelasten moeten worden afgedragen. Monitoren had wellicht een bijdrage kunnen leveren in het voorkomen van deze huidige situatie.

Institutionele beperkingen zijn in de ruimtelijke ordening belangrijk. In het afdelingsoverleg is bevestigd dat dit ook bij de Gemeente Den Haag het geval is. Om die

reden is in het onderzoek bekeken in hoeverre de Haagse scenario's bij de hedendaagse praktijk *aansluiten*. Afgaande op de Binckhorst en de Internationale Zone, is het normaal dat in de aanloop naar een masterplan verschillende positioneringen worden uitgewerkt. De Haagse scenario's kunnen hier met de leerfunctie op inspelen, vermoedelijk door meer extreme varianten in de discussie brengen. Een tweede belangrijke constatering is dat alle geïnterviewden bekend zijn met scenario's en dat ieder een toegevoegde waarde in de methode ziet. Scenario's in allerlei vormen worden al gebruikt, zo is in de Binckhorst en het afdelingsoverleg duidelijk geworden. Tot zover wordt er aangesloten bij de bestaande routine en hoeft niet met instituties te worden afgerekend. Het gebruik van de inspiratiefunctie verdient echter speciale aandacht omdat het, zoals het zich nu laat aanzien, niet aansluit bij de bestaande gang van zaken. Daarnaast geeft volgens de aanwezigen bij het afdelingsoverleg de projectkant normaal gesproken de doorslag. Vanzelfsprekend werkt dit in het nadeel van de Haagse scenario's, omdat die wat betreft eigenschappen aan de kant van de strategische planning zitten en de kloof toepassing aan de projectkant dus bemoeilijkt.

Samengevat is er in de Internationale Zone en Binckhorst spanning aangetroffen, omdat de meerwaarde van de scenario niet volledig benut wordt. *Inspireren* is in beide gevallen niet aangetroffen. Dit komt door de politieke beperkingen, maar vooral ook door de geringe verspreiding van scenario's richting (ambtelijke) opdrachtgevers. *Toetsen* wordt beperkt doordat de Haagse scenario's als explorerend, niet geschikt zijn voor het vormen van robuust beleid. Kwantitatieve scenario's, zoals in de Binckhorst toegepast, zijn hier meer op hun plaats. Voor de *leer*functie kan worden aangesloten bij een bestaande praktijk. In de Binckhorst zijn in aanloop naar het masterplan verschillende positioneringen uitgewerkt. Achteraf gezien zijn deze wellicht niet voldoende contrasterend geweest, omdat onvoldoende rekening is gehouden met een economische crisis als de huidige. Bij de Internationale Zone hebben politieke beperkingen hier een rol gespeeld. Het idee dat er op een gegeven moment een keuze gemaakt moet worden, maakt dat perspectiefverbreding ook in de planvoorbereiding moeilijk uit de verf komt.

Monitoren is in beide cases aangetroffen. Aanpassen aan de economische en maatschappelijke omgeving is noodzakelijk wanneer er sprake is van een economische crisis als nu. Er zitten echter financiële en ook politieke beperkingen aan monitoren omdat alleen in extreme gevallen een koerswijziging te verdedigen is, ondanks de grote financiële consequenties. *Proces* ten slotte is niet aangetroffen omdat de scenario's jong zijn. Mede daardoor is de verspreiding tot nu toe beperkt en moet ook deze functie in de toekomst nog groeien. Het ontbreken van een duidelijk communicatieplan heeft bovendien aan een gebrekkige procesfunctie bijgedragen. Daarnaast maakt de kloof tussen strategische planning en project dat het gebruik van kwalitatieve scenario's buiten de planvormingfase een moeilijke opgave is. Bij de uitvoering moet immers altijd een keuze worden gemaakt en bestaat de voorkeur voor zekerheid. Dit kan de verspreiding in de toekomst bemoeilijken. De Haagse scenario's kunnen dus in potentie van toegevoegde waarde zijn. Of zoals IZ 5 zei: *"Het zou binnen de gemeente wel* [meer] *een tak van sport moeten zijn."*

Hoofdstuk 8 aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk van het onderzoek worden de aanbevelingen beschreven. Met behulp van deze aanbevelingen moeten de verschillende functies van de scenario's in de toekomst beter uit de verf komen. De verschillende tips volgen uit de twee paragraven van de cases (5.3 en 6.3) die de verbeteringen aandragen, het afdelingsoverleg en het theoretisch kader. In onderstaande wordt eerst een aantal algemene aanbevelingen gedaan. Vervolgens worden, in lijn met het conceptueel model, twee verschillende oplossingsrichtingen uitgewerkt.

Algemene aanbevelingen

De eerste aanbeveling is dat er duidelijk gecommuniceerd worden over de Haagse scenario's. Op dit moment lijkt er spraakverwarring te bestaan over de toepassing van de scenario's, mede in de hand gewerkt door het verspreidingsboekje waarin ook toetsen als functie is opgenomen. Het moet voor iedereen duidelijk zijn dat het hier explorerende scenario's betreft, dat wil zeggen scenario's die *niet* geschikt zijn voor het toetsen van een strategie of visie. Het is al vaak opgemerkt: De toekomstbeelden verschillen teveel van elkaar om er robuust beleid mee te kunnen te maken. In overeenstemming met het conceptueel model zijn hiervoor twee oplossingen aan te dragen. Enerzijds kan *toetsen* geschrapt worden als functie van de Haagse scenario's. Anderzijds kunnen voor *toetsen* in later stadium voorspellende of normatieve scenario's gebruikt worden (net als in de Binckhorst). Deze borduren voort op een eenmaal gemaakte keuze, waardoor het contrast tussen de scenario's beperkt is. Binnen dit beperkte kader is meer ruimte voor het vormen van robuust beleid.

In het sterke contrast schuilt nog een tweede gevaar. Iemand die het niet eens is met een gekozen strategie kan altijd één van de vier scenario's aangrijpen om het beleid ter discussie te stellen. De uitkomst van de Haagse scenario's moet niet zijn dat gemaakte keuzes constant ter discussie worden gesteld. De kloof tussen strategische planning en project leert dat dit op gespannen voet staat met de uitvoering (projectkant) waarbij zekerheid een kostbaar goed is. Bovendien ligt het primaat bij de politiek (die de keuze maakt) en de toepassing van scenario's mag dit niet schaden.

Het derde gevaar is de Haagse scenario's niet als externe scenario's worden gezien. Op dergelijke scenario's kan geen invloed worden uitgeoefend, ze zijn *extern*. Bovendien kan er ook geen scenario worden gekozen: het zijn immers toekomstbeelden die op Den Haag af *kunnen* komen. Een keuze voor een bepaald scenario bemoeilijkt *leren*, omdat bij een keuze het bestaande perspectief niet meer uitgedaagd wordt: de niet-gekozen toekomstbeelden verdwijnen immers naar de achtergrond. Aanbevolen wordt daarom deze praktijk te vermijden.

De Binckhorst heeft aangetoond dat alleen *leren* niet voldoende is om toekomstbestendig beleid te voeren. Verschillende positioneringen van een masterplan uitwerken is een stap in de goede richting, maar op zichzelf niet voldoende. Natuurlijk moet er op een gegeven moment een keuze gemaakt worden, maar dit hoeft niet te betekenen dat scenario's daarmee uitgespeeld zijn. Gedacht kan worden aan het vooraf maken van een bepaalde prioritering of een soort back-up plan, waarop kan worden teruggevallen wanneer het bijvoorbeeld economisch tegenzit. Aan de hand van een case (project) kan, gezamenlijk met mensen aan de projectkant, gekeken worden hoe de scenario's ook na de planvorming kunnen worden gebruikt. Het goed uitspelen van *monitoren* kan hierbij ondersteuning bieden. Net zoals bij het IpSO (hoofdstuk 4), kan vooraf bekeken worden voor welke indicatoren de strategie of het programma gevoelig is. In het vervolg kan de aandacht dan uitgaan naar die indicatoren. Op deze manier worden de scenario's toegespitst op een bepaald project. Het is een manier waarop het bewustzijn over de onzekere toekomst (hoofddoel van scenario's) in een tastbaar resultaat kan worden omgezet.

Een vervolgplan is een goed moment om de monitorlessen in de praktijk te brengen. De Binckhorst heeft echter aangetoond dat dit in de praktijk gedwongen al gebeurt: een plan ontkomt niet aan de economische en maatschappelijke realiteit van dat moment. De meerwaarde ligt in het vooraf nadenken over hoe met een dergelijke situatie om te gaan. Dit blijft echter een moeilijke afweging omdat gebiedsontwikkeling een zaak van de lange adem is. Wanneer de economie zich herstelt, kan het aanpassen van de visie ook het missen van kansen tot gevolg hebben: timing is dus belangrijk.

De laatste algemene aanbeveling die gedaan wordt, is de Haagse scenario's te benutten om meer systematiek in de toekomstverkenning aan te brengen. Uit beide cases is naar voren gekomen dat het gebruik van scenario's erg afhankelijk is van persoonlijke interesse bij verantwoordelijken. Misschien wordt er op dit moment te vrijblijvend nagedacht over de toekomst en de mogelijke implicaties.

De verspreiding van de Haagse scenario's is als belangrijkste thema uit het onderzoek naar voren gekomen. Buiten Beleid is de bekendheid van de scenario's gering en dit beperkt de toepassing van *inspireren*, *leren* en *proces*. Verdere verspreiding is nodig om in de toekomst de bekendheid te vergroten en de vier functies (niet *toetsen*) te benutten. Bovendien wordt zo een mogelijkheid tot vermindering van de kloof (met behulp van scenario's), niet aangegrepen. Tevens is het voor *proces* zeer belangrijk dat de scenario's geaccepteerd worden. Samenwerking is op haar beurt van belang om uitvoering te geven aan het beleid en scenario's kunnen hieraan hun bijdrage leveren. Op basis van het conceptueel model en aansluitend op de praktijk kunnen hierbij twee verschillende verbeterrichtingen worden ingeslagen[48]. Aan de ene kant is er de incrementele benadering die inzet op het in kleine stappen verbeteren van de toepassing. Aan de andere kant zijn er de exogene factoren die de verspreiding een flinke stimulans kunnen geven. Beide richtingen worden in het onderstaande uitgewerkt.

Goed voorbeeld doet volgen

Bij deze eerste aanpak staat een geleidelijke groei van de Haagse scenario's centraal. Door bij een beperkt aantal projecten te experimenteren met de scenario's kan het gedachtegoed achter de methode steeds meer verankerd worden in de gemeentelijke organisatie. Zoals eerder opgemerkt, moeten de scenario's zich tot de normale gang van zaken ontwikkelen. In de theorie is naar voren gekomen dat bij sterke instituties zoals in de ruimtelijke ordening een incrementele werkwijze goed functioneert. De bestaande routines worden namelijk niet van de ene op de andere dag doorbroken. Uit de interviews is gebleken dat scenario's nog geen routine zijn binnen de gemeente. Om dit te veranderen, is geleidelijke groei gewenst. In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat de veel van de functies reeds worden opgepakt en dat met kleine aanpassingen kan worden volstaan. Zo kan de twijfel over de geldigheid en juistheid van de scenario's worden verminderd door te vermelden dat de twee kernonzekerheden ook in andere studies vaak centraal staan. De CPB scenario's (2006) zijn hiervan een goed voorbeeld. Hun bekendheid kan de Haagse scenario's vooruit helpen. De scenario's worden gebruikt om richting opdrachtgevers een volledig beeld geven van de risico's van bepaalde maatregel. Bestuur en politiek kunnen dan een beslissing nemen, terwijl zij op de hoogte zijn van de onzekerheden en risico's die daaraan kleven. Doordat politiek en bestuur zo steeds meer in contact komen met de scenario's, komt beetje bij beetje ook de inspiratiefunctie steeds meer uit de verf én wordt de leerfunctie (ook *re-framing*) gestimuleerd.

[48] Gematigd conflict is als derde oplossingsrichting genoemd, logischerwijs verdienen de twee beschreven mogelijkheden de voorkeur.

Economische crisis doet volgen
Als aanleiding voor de tweede oplossingsrichting geldt de huidige economische crisis. Gezien de actualiteit van de crisis en de verstrekkende gevolgen voor de gemeente Den Haag, is het niet verwonderlijk dat dit, onder andere in het afdelingsoverleg, als oplossing is aangedragen. Waar het hart vol van is, stroomt de mond immers van over. Exogene factoren zijn in het conceptueel model als mogelijke oplossing genoemd, omdat de politieke en institutionele beperkingen door een externe factor sterk kunnen worden verminderd. De gemaakte keuzes en aanbevelingen kunnen nu ter discussie worden gesteld, om te voorkomen dat dezelfde fout in de toekomst (als de economie weer draait) wederom wordt gemaakt. In plaats van de Haagse scenario's langzaam binnen de gemeente te verspreiden, wordt de crisis aangegrepen om een vliegende start te maken. Het afdelingsoverleg en de interviews hebben duidelijk gemaakt dat het bewustzijn van de gemeentelijke kwetsbaarheid is toegenomen. De teruggang heeft immers grote bezuinigingen noodzakelijk gemaakt en het gemeentelijke beleid ingrijpend veranderd.

De scenario's geven uitdrukking aan de kwetsbaarheid, omdat het toekomstbeelden zijn die op Den Haag afkomen en waarop de gemeente geen invloed heeft. Uit het afdelingsoverleg is gebleken dat er in de huidige praktijk voorrang wordt gegeven aan een projectmatige aanpak. Niet stapje voor stapje verbeteren, maar juist de economische crisis aangrijpen om nu iets fundamenteel te veranderen. Dit zou bereikt kunnen worden door de bestuurlijke status te verzwaren, zoals uit één van de interviews naar voren is gekomen. Wanneer de status wordt verhoogd kan er op basis van de scenario's nieuw beleid worden gevormd en kan bestaand beleid worden aangepast.

Echter, enige terughoudendheid is op dit punt gewenst. Scenario's moeten mensen bewust maken dat de toekomst omgeven is door onzekerheid. Uiteindelijk moeten mensen zich hier *zelf* bewust van worden, dit kan niet worden afgedwongen. Het van bovenaf opleggen, zoals met een zwaardere bestuurlijke status gebeurt, kan daarom slechts bijdragen aan de verspreiding van de scenario's. De bewustwording, het uiteindelijke doel, blijft mensenwerk. *Goed voorbeeld doet volgen* streeft uiteindelijk ook naar bewustwording van de onzekere toekomst, maar wel op een langere termijn. De mogelijke stimulerende werking van de zwaardere bestuurlijke status wordt immers niet benut. Gezien de gevolgen van de huidige economische teruggang is het de vraag of het verantwoord is die extra tijd te nemen.

Het onderzoek begon met het citaat van Bishop, waarin het kijken in de toekomst met een vleugje humor werd gerelativeerd. Het onderzoek heeft echter aangetoond dat toekomstverkenning weliswaar geen zekerheid garandeert, maar dat verkenningen wel van praktische waarde kunnen zijn. Om die waarde in de praktijk te kunnen benutten is echter speciale aandacht vereist. In de scriptie zijn dan ook legio valkuilen voor het voetlicht gebracht. Het onderzoek hoopt een bijdrage te leveren door het bewustzijn van de problematiek te vergroten en handvatten aan te reiken om hiermee om te gaan. Voor de aanbevelingen geldt dat de onderzoeker geen voorkeur uitspreekt voor één van de twee oplossingsrichtingen: het zijn twee verschillende wegen die beide naar Rome leiden. Hopelijk leidt dat ertoe dat in plaats van het oude en bezorgde gezicht in de spiegel, de positieve woorden van de voormalig Amerikaans vicepresident Dan Quayle de boventoon voeren: *"The future will be better tomorrow."*

Lijst van geïnterviewden

Irene Bikker

Frank van Eck

Louis Genet

Paul Kersten

Jan-Willem Kooijmans

Peer Peters

Wiebe Postma

Marjolein Rours

Louis Royen

Rob van Sprundel

Leo Staal

Literatuur

Albrechts, L. (2004), Strategic (spatial) planning reexamined. Environment and Planning B: Planning and Design 31 (2004), pp. 743-758.

Albrechts, L. (2006a), Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. Environment and Planning A 38 (2006), pp. 1149-1170.

Albrechts, L. (2006b), Bridge the gap: from spatial planning to strategic projects. European Planning Studies 14 (2006), pp. 1487-1500.

Algemene Nederlandse Wielrijders Bond (ANWB; 2010), File Top 10: Knelpunten ochtend- en avondspits [online]. [Geraadpleegd op 12 oktober 2010]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://auto-en-vervoer.infonu.nl/verkeer/17326-file-top-10-knelpunten-ochtend-avondspits.html>

Asselt, M. B. A. van & J. Mesman & S. A. van ’t Klooster (2007), Dealing with prognostic uncertainty. Futures 39 (2007), pp. 669-684.

Asselt, M. B. A. van & A. Faas & F. van der Molen & S. A. Veenman (2010), Uit zicht: toekomstverkennen met Beleid. Den Haag/ Amsterdam: WRR/ Amsterdam University Press.

Bakas, A. (2005), Megatrends Nederland. Schiedam: Scriptum.

Bell, W. (2003), Foundations of Futures Studies: History, Purposes and Knowledge. New Brunswick: Transaction Publishers.

Boaventura, J. M. G. & A. Fischmann (2008), Is your vision consistent? A method for checking based on scenario concepts. Futures 40 (2008, September), pp. 597-612.

Boelens, L. (2009), The Urban Connection: an actor relational approach to urban planning. Rotterdam: 010 Publishers.

Bogaard, A. A. van den (2002), De verwevenheid tussen toekomstverkenning en beleid: het ontstaan van vertoogcoalities. Den Haag: WRR.

Börjeson, L. & M. Höjer & K. Dreborg & T. Ekvall & G. Finnveden (2006), Scenario types and techniques: Towards a user’s guide. Futures 38 (2006), pp. 723-739.

Bouwfonds Ontwikkeling (2010), Nieuw Binckhorst: in kleine stappen voorwaarts [online]. [Geraadpleegd op 17 augustus 2010] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.naw.nl/content/nieuw-binckhorst-kleine-stappen-voorwaarts>

Bovens, M. A. P. & P. ’t Hart & M. van Twist & U. Rosenthal (2001), Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Bradfield, R. & G. Wright & G. Burt & G. Cairns & K. Van Der Heijden (2005), The origins and evolution of scenario techniques in long range business planning. Futures 37 (2005), pp. 795-812.

Bryman, A. (2008), Social Research Methods. Oxford: Oxford University Press.

Bunker, R. & G. Searle (2007), Seeking certainly: recent planning for Sydney and Melbourne. Town Planning Review 78 (2007), pp. 619-642.

Butter, F. & G. Kronjee (2003), Doelgericht de toekomst verkennen: research memorandum. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

CPB (Centraal Planbureau) & Milieu- en Natuurplanbureau & Ruimtelijk Planbureau (2006), Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040. Beschikbaar op het World Wide Web:
<http://www.welvaartenleefomgeving.nl/pdf_files/WLO_hoofddocument.pdf>

Dammers, E. (2000), Leren van de toekomst: over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming. Delft: Uitgeverij Eburon.

DHV (2009), Plan-MER Nieuw-Binckhorst: Hoofdrapport. Den Haag: Gemeente Den Haag.

Docherty, I. & P. McKiernan (2008), Scenario planning for the Edinburgh city region. Environment and Planning C: Government and Policy 26 (2008), pp. 982-997.

Duin, P. A. van der & C. A. Hazeu & P. Rademaker & I. J. Schoonenboom (red.) (2004), Vijfentwintig jaar later: de toekomstverkenning van de WRR in 1977 als leerproces. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Financial Times (2010), Unique Selling Point [online]. [Geraadpleegd op 21 juni] Beschikbaar op het World Wide Web:
<http://lexicon.ft.com/term.asp?t=unique-selling-point>

Friedmann, J. & J. Bryson & J. Hyslop & A. Balducci & W. Wiewel & L. Albrechts & P. Healey (2004), Strategic spatial planning and the longer range. Planning Theory & Practice 5 (2004), pp. 49-67.

Gemeente Den Haag (2005a), Wéreldstad aan zee: structuurvisie Den Haag 2020. Den Haag: Gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2005b), Werken aan de wereld in Den Haag. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2009a), Toekomstverkenningen Den Haag: kennismaken met scenario analyses, Cahier 1. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2009b), Nota van Uitgangspunten: Internationale Zone Den Haag. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2009c), Samenvatting Integraal Ontwikkelingsplan Binckhorst: op weg naar een nieuwe toekomst. Den Haag: Gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2010), Organisatie: Beleid. Intranet Gemeente Den Haag:
<http://intra.dso.denhaag.nl/smartsite.dws?id=203>.

Gemeente Den Haag (2010a), Dienst Stedelijke Ontwikkeling [online]. [Geraadpleegd op 17 november 2010]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Dienst-Stedelijke-Ontwikkeling.htm>

Gemeente Den Haag (2010b), Aan de slag! Coalitieakkoord Den Haag 2010-2014 PvdA, VVD, D66 & CDA. [Geraadpleegd op 12 juli 2010] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Collegeakkoord-20102014-Aan-de-slag.htm>

Gemeente Den Haag (2010c), Louis Behre artistiek directeur Den Haag Culturele Hoofdstad 2018 [online]. [Geraadpleegd op 13 juli 2010] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Louis-Behre-artistiek-directeur-Den-Haag-Culturele-Hoofdstad-2018.htm>

Gemeente Den Haag (2010d), Achtergrond: Geschiedenis van Binckhorst [online]. [Geraadpleegd op 12 oktober 2010]. Beschikbaar op het World Wie Web: <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Geschiedenis-van-Binckhorst.htm>

Gemeente Den Haag (2010e), Projectbeschrijving: Planning Rotterdamsebaan [online]. [Geraadpleegd op 12 oktober 2010]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/verkeer-en-vervoer/to/Planning-Rotterdamsebaan.htm>

Gemeente Den Haag (2010f), Ontwikkeling Binckhorst: Integraal en in fasen [online]. [Geraadpleegd op 13 oktober 2010]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Ontwikkeling-Binckhorst-integraal-en-in-fasen.htm>

Gemeente Den Haag (2010g), Projectbeschrijving: Besluitvorming Binckhorst [online]. [Geraadpleegd op 13 oktober 2010]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Besluitvorming-Rotterdamsebaan.htm>

Gemeente Den Haag (2010h), IpSO 2011: Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling [online]. [Geraadpleegd op 1 december 2010] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://zbs.denhaag.nl/risdoc/2010/RIS175589D.PDF>

Gemeente Den Haag & Pantopicon (2010), Toekomstverkenningen Den Haag: aan de slag met scenarioanalyses, cahier 2. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Gemeente Den Haag.

Goodies, C. & S. Austin & R. Soetanto & A. Dainty (2010), Causal mapping and scenario building with multiple organizations. Futures 42 (2010, april), pp. 219-229.

Grossmann, I. (2007), Critical and strategic factors for scenario development and discontinuity tracing. Futures 39 (2007), pp. 878-894.

Healey, P. (1997), The revival of strategic spatial planning in Europe. In: Healey, P. & A. Khakee & A. Motte & B. Needham (1997), Making strategic spatial plans: innovation in Europe. London: UCL Press.

Healey, P. & A. Khakee & A. Motte & B. Needham (1997), Making strategic spatial plans: innovation in Europe. London: UCL Press.

Innes, J. E. (1995), Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. Journal of Planning Education 14 (3), pp. 183-189.

John, P. (2001), Chapter 3: Institutional Approaches (pp. 53-65). In: John, P. (2001), Analysing public policy. UK: Continuum Press.

KEI (2010), Den Haag: De Binckhorst [online]. [Geraadpleegd op 17 augustus 2010] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=238>

Klooster, S. A. van 't & M. B. A. van Asselt (2006), Practising the scenario-axes technique. Futures 38 (2006), pp. 15-30.

Kooijmans, J. W. & A. Gribnau (2010), IpSO 2011: Een duurzaam en aantrekkelijk Den Haag (conceptversie 17 mei 2010). Den Haag: Gemeente De Haag.

Kooijmans, J. W. & M. Rours (2010), De crisis voorbij: Toegesneden stedelijke scenario analyses als tool voor het maken van toekomstbestendig ruimtelijk beleid. Paper geschreven voor Plandag 2010. Den Haag: Afdeling Planologie, Gemeente Den Haag.

Kreukels, A. M. J. (1985), Planning als een spiegel van de westerse samenleving: De frontlinie van de nieuwe grootstedelijke plannen in de Verenigde Staten in de jaren tachtig. Beleid en Maatschappij 12 (1985), pp. 306-313.

Kronjee, G. (2002), Overheid, Wetenschap en Toekomstverkenningen. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Kunzmann, K. R. (2000), Strategic spatial development through information and communication. In: Salet, W. & A. Faludi (red) (2000), The revival of strategic spatial planning. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

Latesteijn, H. C. van (1999), Land use in Europe: a methodology for policy-oriented future studies. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Leinfelder, H. & A. Pisman (2009), Einde van (strategische) structuurplanning?(!) In: Tussen droom en werkelijkheid: gebundelde papers en ontwerpopgaven Plandag 2009. Delft: Stichting Planologische Discussiedagen.

Mastop, H. J. M. (2000), The performance principle in strategic planning. In: Salet, W. & A. Faludi (red) (2000), The revival of strategic spatial planning. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2004), Nota Mobiliteit: Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Myers, D. (2005), Escaping the prison of the present place: can we plan the future of localities in the context of a network society (Chapter 3)? In: Albrechts, L. & S. J. Mandelbaum (red) (2005), The network society: a new context for planning? London: Routledge

Newman, P. (2008), Strategic spatial planning: collective action and moments of opportunity. European Planning Studies 16 (2008), pp. 1371-1383.

O'Brien, F. A. (2004), Scenario planning: Lessons for practice from teaching and learning. European Journal of Operational Research 152 (2004), pp. 709-722.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2000), Integrating Transport in the City: reconciling the Economic, Social and Environmental Dimensions. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.oecdilibrary.org/oecd/content/book/9789264180895-en>

Plandag 2010 (2010), Ruimtelijke ordening in crisis [online]. [Geraadpleegd op 22 juni 2010] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://plandag.net/content.php?page=jaarthema>.

Popper, S. W. & R. Lempert & S. Bankes (2005), Shaping the future. Scientific American 292 (2005), pp. 66-71.

Roo, G. de & H. Voogd (2004), Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Bussum: Uitgeverij Coutinho. Tweede druk.

Salet, W. & A. Faludi (2000), Three approaches to strategic spatial planning. In: Salet, W. & A. Faludi (red) (2000), The revival of strategic spatial planning. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

Salet, W. & A. Faludi (red) (2000), The revival of strategic spatial planning. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

Savage, T. & T. Nix & C. Whitehead & J. Blair (1991), Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. Academy of Management Executive 5 (1991), pp. 61-75.

Schuur, J. & L. Janssen & S. Klaver & N. Pieterse & D. Snellen (2007), De ruimtelijke vraagstukken voor de beleidsagenda van nu. Rotterdam: Drukkerij de Maasstad.

Schoonenboom, I. J. (2000), Vijfentwintig jaar toekomstverkenning. Recente ontwikkelingen in het marktonderzoek: jaarboek 2000 van de Nederlandse Vereniging voor Marktonderzoek en Informatiemanagement, Hoofdstuk 12. Haarlem: Uitgeverij de Vrieseborch.

Slob, A. & G. Bolt & R. van Kempen (2008), Na de sloop: waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid. Den Haag: Nicis Institute.

Spit, T. & P. Zoete (2006), Ruimtelijke Ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Stedenbaan (2010), stedenbaan [online]. [Geraadpleegd op 16 juni 2010] Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.stedenbaan.nl/page/Stedenbaan>.

Urhahn Urban Design & Floris Alkemade Architect (2009), Integraal Ontwikkelingsplan Binckhorst. Deel A: Stedenbouwkundig raamwerk. Den Haag, Gemeente Den Haag. Tevens beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.wereldstadaanzee.nl/index.php?option=com_docman&Itemid=170&lang=nl>.

Verwoest, M. (2005), Van stadsrand tot rits: 101 jaar stedenbouw. In: Binck: Den Binckhorst het best bewaarde geheim van Den Haag (pp. 54-57). Den Haag: Stroom Den Haag.

Visser, M. P. & Chermack, T. J. (2009), Perceptions of the relationship between scenario planning and firm performance: A qualitative study. Futures 42 (2009, November), pp. 581-592.

Vries, G. de (1984), De ontwikkeling van wetenschap: een inleiding in de wetenschapsfilosofie. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Weel, B. ter & A. van der Horst & G. Gelauff (2010), The Netherlands of 2040. Den Haag: Centraal Planbureau.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), Inzicht in de toekomst als basis voor beleid van vandaag. Den Haag: Palace Print. Tevens beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.wrr.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=10uVxDYXp1K78HdWziQW2wD5FEo9vlsUlCp3M0aKBFh@OqKEXXlWdpD8XH5Wf8xG&objectid=3807&!dsname=default&isapidir=/gvisapi/>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010), Achtergrond en aanpak: praktijken toekomstverkenning [online] [Geraadpleegd op 4 mei 2010]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=4804>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010b), Minder pretentie, Meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt. Amsterdam: Amsterdam University Press. Tevens beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.wrr.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1iQW2AD1FEodvhsUlyp3M0aKBFhXOuKEX@lWdpDcXH5!f8xG1jmb5WBNDacGa19b&objectid=5213&!dsname=default&isapidir=/gvisapi/>

Williams, M. (2000), Science and social science: an introduction. London: Routledge.

Wissink, B. (2003), Inleiding: ontwikkelingsgang van de planningtheorie. Bewerking van: Wissink, B. (2003), Ontworpen en Ontstaan: een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid. Den Haag, WRR.

Zonneveld, W. & B. Waterhout & J. Trip (2009), Van projectologie naar planologie en vice versa: paper geschreven voor de Plandag 2009. Delft: TU Delft.