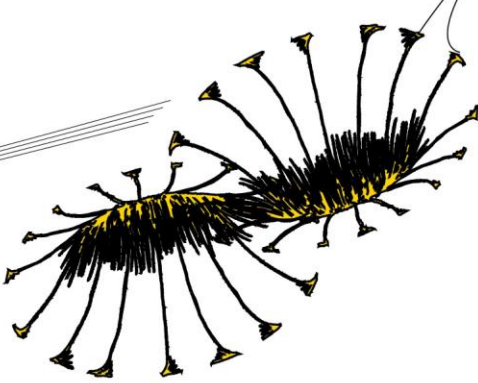

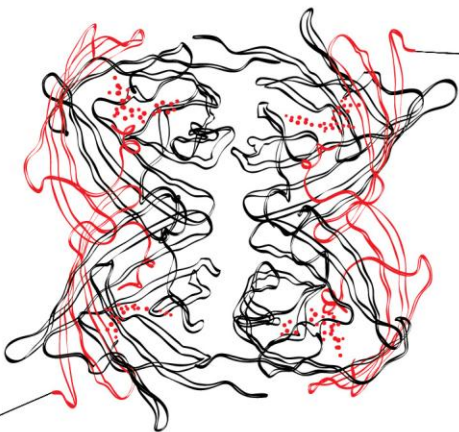


Evaluatie Trendbureau Overijssel
Wie geen vraag heeft, zoekt geen antwoord



Mirjan Oude Vrielink
Jan Bron

December 2010



Samenvatting vooraf

In beleid wordt op een voorschot genomen op de toekomst. Enerzijds doordat in het beleid van vandaag de keuzes van morgen besloten liggen, anderzijds omdat beleid inspeelt op wat komen gaat. De provincie Overijssel onderkent het belang van een lange termijn oriëntatie en heeft daartoe in 2007 het Trendbureau Overijssel opgericht. Het betreft een 'virtueel' bureau dat bestuurlijk is ingebed in de provincie, maar inhoudelijk onafhankelijk opereert.

In dit rapport doen we verslag van een onafhankelijk onderzoek naar het functioneren van het Trendbureau dat is verricht in opdracht van de provincie Overijssel. Het functioneren is beoordeeld in het licht van de ambities en uitgangspunten van het provinciebestuur die zijn vastgelegd in de motie-Kok en de uitwerking van deze motie door Gedeputeerde Staten. Samengevat wordt met het Trendbureau beoogd een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de besluitvorming door een reflectie op staand en toekomstig beleid vanuit een gemeenschappelijke onderkenning en waardering van trends.

Het Trendbureau doet geen eigen onderzoek naar de toekomst, maar verzamelt en ordent bestaande gegevens en duidt de gegevens voor de schaal van Overijssel. Het Trendbureau geeft samen met maatschappelijke partners gestalte aan scenario's die mogelijke toekomstige ontwikkelingen verbeelden. Een gezaghebbende Programmaraad stuurt het Trendbureau aan en selecteert de thema's voor de verkenningen. Belangrijke overwegingen in de keuze van de thema's zijn de politieke relevantie en voldoende draagvlak bij de provincie en haar partners.

Het Trendbureau geeft op verschillende manieren vorm aan het participatieve proces en betreft daarbij ambtenaren van de gemeente en provincie, professionals en deskundigen en soms ook burgers. Om de uitkomsten van de trendverkenningen onder de aandacht te brengen van belanghebbenden en belangstellenden stelt het Trendbureau rapporten en andere producten in drukvorm en via de website beschikbaar. Daarnaast organiseert het Trendbureau presentaties, workshops en diverse evenementen om voeding te geven aan het debat over de thema's die in de verkenningen centraal staan. Uit onze interviews blijkt dat de persoonlijke benadering gekoppeld aan betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige verkenningen een krachtig instrument is om besluitvormers en beleidsmakers te laten reflecteren op mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

Het Trendbureau slaagt in de ambitie om beschikbare kennis te ontsluiten en te duiden voor de provincie en haar partners. De agenderende functie is in elke verkenning sterk verankerd in de 'agenda voor de toekomst'. Hiermee legt het Trendbureau een solide basis voor een lange termijn perspectief in politiek en beleid. De mate waarin de verkenningen doorwerking krijgt, blijkt sterk afhankelijk van politiek-bestuurlijke steun en draagvlak.

Volksvertegenwoordigers gebruiken de verkenningen om zich te informeren, maar betrekken ze (nog) niet in hun politieke stellingname. Bestuurders en beleidsmakers van de provincie en gemeenten laten zich naar eigen zeggen inspireren door de verkenningen bij het ontwikkelen en heroverwegen van beleid. Zij zijn door de verkenningen meer en anders naar de toekomst gaan kijken.

1 Aanleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

In beleid wordt op een voorschot genomen op de toekomst. Enerzijds doordat in het beleid van vandaag de keuzes van morgen besloten liggen, anderzijds omdat beleid inspeelt op wat komen gaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat van politici en beleidsmakers wordt verwacht dat zij nadenken over de toekomst en dit laten doorklinken in politieke beslissingen en beleidsinterventies.

De provincie Overijssel onderkent het belang van toekomstverkenning voor bestendig beleid en heeft daartoe in 2007 een eigen trendbureau in het leven geroepen. Het Trendbureau Overijssel (hierna: Trendbureau) is een 'virtueel' bureau dat bestuurlijk is ingebed in de provincie, maar inhoudelijk onafhankelijk opereert. De aanleiding voor de oprichting van een eigen trendbureau is de motie-Kok van 21 juni 2006. Hierin wordt de behoefte uitgesproken aan een "integraal koersdocument" gebaseerd op de inbreng van "een nog op te richten Overijssels Trend Bureau (OTB)". Dit Trendbureau moet "denkers bijeen [brengen] zoals *trendwatchers*, futurologen, vertegenwoordigers van kennisinstellingen zoals UT en Saxion, bedrijfsleven, overheid, maatschappelijke instellingen, kerken, burgers, etc., om basis te geven aan de lange termijn planning van de provincie".

Gedeputeerde Staten hebben bij brief van 7 november 2006 (brief kenmerk CS/2006/113 van 7 november 2006) kenbaar gemaakt op welke wijze zij uitvoering aan de motie willen geven. Het college maakt hierbij onderscheid tussen drie niveaus van data die elk op hun eigen wijze bijdragen aan de beoogde lange termijn planning: de Staat van Overijssel, het Trendbureau en de toekomstvisie. Met de Staat van Overijssel 2006 wordt een statistisch onderbouwd overzicht geboden van maatschappelijke ontwikkelingen in de breedte van het provinciale beleid. Het Trendbureau geeft invulling aan de trendfunctie, dat wil zeggen de duiding van bijeengebrachte gegevens. Op basis hiervan kan de provincie een bovenlokale visie voor de toekomst ontwikkelen en concrete beleidsvragen en -opties agenderen.

Van oudsher geeft de provincie op verschillende manieren invulling aan de ontwikkeling van een lange termijn beleid: via onderzoek, planvorming, en het ontwikkelen van visies. Bij de uitwerking van de motie-Kok constateert het college dat de gebruikelijke methoden in het huidige bestel ontoereikend zijn; de samenleving is te divers en zodanig gehorizontaliseerd dat de betekenis van trends niet langer gezaghebbend kan worden bepaald door één autoriteit. Het belang van vooruitkijken voor het maken van beleid en de uitvoering van projecten is echter onverminderd van kracht. Trendverkenningen bieden de kans om verbanden te leggen, processen te begrijpen, breed te kijken en te durven speculeren over de nabije toekomst (brief kenmerk PS/2007/441 van 18 juli 2007).

Met de oprichting van een eigen trendbureau neemt de provincie Overijssel in Nederland een unieke positie in. De trendfunctie past volgens het college bij uitstek in de moderne, meer horizontaal georiënteerde rol van het middenbestuur. Om invulling te geven aan de trendfunctie ziet het college een rol weggelegd voor het Trendbureau. Het trendbureau heeft hierbij twee taken: 1) bijdragen aan het agenderen en analyseren van maatschappelijke ontwikkelingen op langere termijn en bovenlokale schaal en 2) het identificeren van trendmatige patronen en het formuleren van daaruit voortvloeiende

beleidsvragen en beleidsopties, eventueel met behulp van scenario's. Het college spreekt de verwachting uit dat het Trendbureau meerwaarde zal hebben voor zowel de provinciale beleidsontwikkeling als voor de koersbepaling van bestuurlijke en maatschappelijke partners.

Het college spreekt bij de uitwerking van de motie-Kok nadrukkelijk het streven uit partners op provinciaal, regionaal en lokaal niveau bij de trendfunctie te betrekken. Het college is van mening dat het past bij de maatschappelijke functie van het Trendbureau om deze partners te laten meedenken over trends, onderwerpen en beleidsvragen voor de werkprogramma's van het Trendbureau. Daarnaast ligt het volgens het college voor de hand om gegevens, kennis en inzicht van derden te gebruiken bij het opstellen van trendverkenningen. De beoogde samenwerking en medegebruik door partners ligt in de lijn van het coalitieakkoord "*&Overijssel!*" waarin uiting wordt gegeven aan het streven naar een gemeenschappelijke duiding en agendering van maatschappelijke ontwikkelingen en het voornemen om hierover inhoudelijke debatten te blijven stimuleren (april 2007, p. 21). In de missie van het Trendbureau is verwoord als: "het, door verkennen van trends, leveren van een inhoudelijke bijdrage aan het debat over relevante beleidsonderwerpen tussen maatschappelijke partners in de provincie Overijssel" (www.trendbureauoverijssel.nl).

Het eerste jaarprogramma is in 2008 van start gegaan met als centraal thema 'Demografie'. Het tweede werkprogramma is opgesteld rond drie thema's die geworteld zijn in één basisgedachte: Ontketend Overijssel. Deze onderwerpen zijn: de toekomst van de dorpen in het landelijk gebied, de lokale energiewinning en de Overijsselse economie. Over elk van deze onderwerpen heeft de Programmaraad mogelijke toekomstige ontwikkelingen willen schetsen alsmede hoe de diverse Overijsselse actoren met deze ontwikkelingen om zouden kunnen gaan. Ten tijde van dit onderzoek is het derde werkprogramma in werking gezet met als thema's: 'Grijze samenleving', 'Landbouw' en 'Democratie'.

In dit evaluatierapport wordt verslag gedaan van een onafhankelijk onderzoek naar het functioneren van het Trendbureau dat is verricht in opdracht van de provincie Overijssel.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksopzet

Het doel van dit evaluatieonderzoek is inzicht te geven in het functioneren van het Trendbureau. Daarbij gaat de aandacht uit naar de periode 2008 en 2009, waarin twee jaarprogramma's zijn opgeleverd met als centrale thema's: demografie, energie, dorpen en economie. Bepalend voor het oordeel over het functioneren van het Trendbureau zijn de uitgangspunten en doeleinden, die zijn vastgelegd in de motie-Kok en de uitwerking ervan door Gedeputeerde Staten.

Het Trendbureau heeft tot doel de provincie en haar partners beelden aan te reiken over hoe de toekomst zich aan hen kan gaan voordoen op basis van een duiding van beleidsinformatie. Door het identificeren, agenderen en beschrijven van trends beoogt het Trendbureau voeding te geven aan het politieke en/of maatschappelijke debat. Daarnaast zijn de trendverkenningen bedoeld als inspiratie en handreiking voor autonome besluitvorming door verantwoordelijke besturen, daarin ondersteund door ambtelijke advisering, en eventueel ook voor netwerkvorming in de gezamenlijke aanpak van die vraagstukken (brief kenmerk CS/2006/113 van 7 november 2006). Tegen deze achtergrond is de centrale vraag van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

"Wat heeft het Trendbureau ondernomen om in samenwerking met de provincie en haar partners een inhoudelijke bijdrage te leveren aan het politieke en maatschappelijke debat over de thema's van de opgeleverde trendprogramma's en hebben de trendverkenningen bij betrokkenen geleid tot een reflectie op mogelijke toekomstige ontwikkelingen die (impliciet) ten grondslag kunnen liggen aan het te vormen beleid".

Door het verkennen van trends tracht het Trendbureau een bijdrage te leveren aan het nadenken over de onzekere toekomst en het ontwikkelen van toekomstgericht beleid. In een recent verschenen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt toekomstverkenning gedefinieerd als de systematische bestudering van wat de toekomst in petto zou kunnen hebben, waarbij gebruikgemaakt wordt van wetenschappelijke kennis. Het wordt beschouwd als een vorm van beleidsanalyse, waarbij steeds vaker ook allerlei *stakeholders* betrokken zijn. Toekomstverkenningen kunnen op verschillende manieren van betekenis zijn voor het ondersteunen van beleids- en besluitvorming. Zij kunnen om te beginnen mogelijke gevolgen voor de langere termijn, of toekomstige ontwikkelingen waarmee rekening gehouden zou moeten worden, in beeld te brengen of als urgent naar voren te schuiven. Daarnaast kunnen zij als inspiratie dienen voor visievorming en het identificeren van nieuwe handelingsperspectieven en beleidsopties. En tot slot kan toekomstverkenning ingezet worden als middel om netwerk- en coalitievorming tussen verschillende belanghebbende partijen te bewerkstelligen (Van Asselt e.a., 2010: 16). De motie-Kok en de uitwerking ervan door Gedeputeerde Staten, geven er blijk van dat de ambities ten aanzien van het Trendbureau hoog zijn: gestreefd wordt naar trendverkenningen die in elk opzicht van betekenis zijn voor beleid, waarbij het accent op besluitvorming op de langere termijn en bovenlokale schaal ligt.

De WRR constateert dat toekomstverkennen stevig geworteld is in de bestuurlijke praktijk, maar zonder de conceptuele helderheid die nodig is om scherp te krijgen welke benadering van toekomstverkenning in een specifieke situatie de meest geëigende is om met de open, maar niet lege toekomst om te gaan en met behulp van toekomstverkenning verstandig beleid te ontwikkelen (Van Asselt e.a., 2010: 19, 20). Om in deze leemte te voorzien reikt de WRR een *up-to-date* begrippenkader aan dat bedoeld is om scherper te kunnen reflecteren op praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenning. In het onderhavige evaluatieonderzoek is hiervan gebruik gemaakt om de trendfunctie en trendverkenningen van het Trendbureau te analyseren (zie hoofdstuk 1).

Om het verkennen van trends en het gebruik ervan in beleid en politiek op waarde te schatten is het zinvol een onderscheid te maken tussen verkenningen als product en als proces en praktijk. Staat het rapport (of een ander medium) waarin het beeld of de beelden van de toekomst zijn vastgelegd centraal, dan richt de analyse zich op de trendverkenning als product. In dat geval staat de inhoud en inhoudelijke kwaliteit van de toekomstverkenning en de daarin vervatte toekomstbeelden ter beoordeling. Bij het verkennen van trends als proces en praktijk richt de aandacht zich op de wijze waarop de verkenningen tot stand worden gebracht. Centrale bestanddelen in de analyse zijn dan bijvoorbeeld het leerproces en de participatie van belanghebbende partijen (Van Asselt e.a., 2010: 50; Van der Molen, 2010). Dit evaluatierapport doet verslag van onderzoek naar het functioneren van het trendbureau als praktijk en proces.

Voor goed toekomstverkennen is het van belang duidelijk voor ogen te hebben wat de toekomstverkenning beoogt te doen in beleid. De betekenis van verkenningen voor

beleid beweegt zich tussen twee uitersten. Enerzijds het genereren van kennis in de vorm van 'harde' feiten over de toekomst die onzekerheid over beleidsproblemen en mogelijke oplossingen *inperken*. Anderzijds het expliciteren en aanvaarden van onzekerheden om het denken over de toekomst op te rekken of onzekerheidsbewustzijn te creëren; anders gezegd, het *inzetten* van onzekerheid. Deze beide perspectieven op de betekenis van toekomstverkennen voor beleid kunnen in de praktijk naast elkaar of parallel voorkomen en in verschillende fases van het beleidsproces relevant zijn (Van Asselt e.a., 2010: 49-52).

In het licht van het voorgaande is de centrale vraag in de volgende twee deelvragen uiteengelegd:

- 1) Welke activiteiten heeft het Trendbureau ondernomen om de trendverkenningen tot stand te brengen, welke partners zijn hierbij betrokken en hoe zijn de uitkomsten van de verkenningen bij belanghebbenden en belangstellenden onder de aandacht gebracht?
- 2) Welke bijdrage leveren de trendverkenningen aan een bezinning bij de provincie en haar partners op mogelijke toekomstige ontwikkelingen die (impliciet) ten grondslag kunnen liggen aan het te vormen beleid op terreinen die verband houden met de geanalyseerde thema's (demografie, energie, dorpen en economie)?

Zoals gezegd, maken we in dit onderzoek gebruik van een begrippenkader van de WRR. Dit begrippenkader is ontwikkeld en toegepast in onderzoek naar de betekenis van toekomstverkennen voor beleid op Rijksniveau (Van Asselt, 2010). De concepten en classificaties van de WRR bieden echter ook een bruikbaar kader om zicht te krijgen op het functioneren van Trendbureau.¹

Voor de beantwoording van de centrale vraag en deelvragen is gebruik gemaakt van een documentanalyse en semigestructureerde interviews. De doelstelling van de documentanalyse was drieledig. In de eerste plaats heeft aan de hand van bestuurlijke documenten een reconstructie plaatsgevonden van de centrale uitgangspunten en doelstellingen van de trendfunctie. In de tweede plaats is met behulp van de website www.trendbureauoverijssel.nl en aanvullend materiaal dat ter hand is gesteld door het Trendbureau inzicht verkregen in de activiteiten die het Trendbureau (heeft) verricht bij het maken van de trendverkenningen en de actoren die hierbij zijn betrokken. In de derde plaats is door de bestudering van de trendverkenningen een beeld gevormd van de opbrengsten van de verkenningen en de wijze waarop en de vorm waarin deze onder de aandacht zijn gebracht.

Om te bepalen of en in welk opzicht de trendverkenningen van betekenis zijn geweest voor beleid hebben we interviews gehouden met 21 personen uit de bestuurlijke en ambtelijke top van de provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties (zie bijlage 1 voor een overzicht van de gesprekspartners). In vijf gevallen betrof het een dubbelinterview in de overige gevallen een individueel gesprek. Alle gesprekspartners hebben uit hoofde van hun functie op enigerlei wijze geparticipeerd in het tot stand brengen of 'laten landen' van de trendverkenningen. De gesprekspartners zijn nadrukkelijk gekozen op basis van hun persoonlijke ervaringen met de activiteiten van

¹ De titel van deze WRR-verkenning luidt Uit zicht: toekomstverkennen met beleid (Van Asselt et al. 2010). Voor de beantwoording van de vraag wat toekomstverkenning voor beleid kan betekenen, heeft de WRR onder meer een uitgebreide literatuurstudie verricht in combinatie met een empirische verkenning. De webpublicatie *Praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenning: een inventarisatie* (Van der Molen, 2010) geeft hierover achtergrondinformatie en bespreekt het begrippenkader dat in dit evaluatieonderzoek is toegepast.

het Trendbureau om zo inzicht te krijgen in het functioneren van het Trendbureau en de betekenis van de opgeleverde trendverkenningen voor politiek en beleid op provinciaal en lokaal niveau.²

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de centrale doelstellingen en uitgangspunten van het Trendbureau zoals beoogd door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de activiteiten die het Trendbureau heeft ondernomen om de vier trendverkenningen die in dit onderzoek centraal staan (demografie, energie, dorpen en economie) te maken en bij belanghebbenden en belangstellende onder de aandacht te brengen. Daarbij gaan we ook in op het aandeel van maatschappelijke partners in het totstandkomingproces. Hiermee is de eerste deelvraag beantwoord. In hoofdstuk 4 richten we ons op de tweede deelvraag naar de (impliciete) bijdrage van de trendverkenningen aan bestuurlijke en ambtelijke reflectie op mogelijke toekomstige ontwikkelingen. We gebruiken het begrippenkader van de WRR om inzichtelijk te maken op welke manieren deze reflectie vorm kan krijgen. Vervolgens vergelijken we de wijze waarop de trendverkenningen van het Trendbureau betekenis hebben gekregen in politiek en beleid met de geformuleerde ambities van het provinciebestuur. Het hoofdstuk eindigt met een bespreking van condities en factoren die de doorwerking van de verkenningen hebben beïnvloed. In het slothoofdstuk trekken we enkele conclusies in het licht van de centrale onderzoeksvraag.

² Het beeld dat aldus van het functioneren van het Trendbureau ontstaat, is wellicht anders dan wanneer een groot aantal a-select gekozen (potentiële) partners zou zijn bevroegd, bijvoorbeeld in de vorm een enquête. Een dergelijke aanpak kan echter niet inzichtelijk maken welke onderliggende mechanismen van belang zijn voor medewerking aan en het gebruik van trendverkenningen.

2 Uitgangspunten van het Trendbureau en de verkenningen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we wat Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten voor ogen heeft gestaan bij de oprichting van een eigen trendbureau. We doen dit aan de hand van een begrippenkader dat de WRR heeft ontwikkeld en toegepast om inzichtelijk te maken welke betekenis toekomstverkennen voor beleid kan hebben. We beschrijven eerst wat de aanleiding voor de oprichting van het Trendbureau is geweest en welke uitgangspunten en doelstellingen ten aanzien van het functioneren van dit bureau zijn geformuleerd. In een volgende stap bespreken we het Trendbureau als praktijk: de wijze waarop de trendfunctie in de provincie Overijssel is belegd. Daarna gaan we in op het totstandkomingproces van de trendverkenningen. Daarbij kijken we enerzijds naar de mate waarin de arena's van verkenning en beleid vervlochten zijn en anderzijds naar de ruimte voor belanghebbenden om aan het proces van toekomstverkennen deel te nemen. Tot slot gaan we in op de verschillende manieren waarop de verkenningen betekenis kunnen krijgen in beleid en politiek.

2.2 De oprichting en doelstellingen van het Trendbureau

Een toekomstverkenning komt tot stand in een proces waarin een of meer actoren zich in het kader van een bepaalde praktijk buigen over de vraag hoe de toekomst zich zal ontwikkelen. Daarbij kan de toekomstverkenning volgens de WRR ten dienste staan van een politiek doel, een beleidsdoel, een procesdoel, een kennisdoel of een organisatiedoel.³ Provinciale Staten van Overijssel zijn een stap verder gegaan door niet om een trendverkenning maar om een trendfunctie te verzoeken. Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2007 hebben zij Gedeputeerde Staten in een motie opgeroepen om een eigen trendbureau op te richten. Uit de motie-Kok kan worden afgeleid dat Provinciale Staten behoefte hebben aan inbreng van het Trendbureau om te komen tot een visie op basis van harde gegevens en verwachte en onverwachte ontwikkelingen. Deze visie moet als integraal koersdocument fungeren voor een lange termijn oriëntatie in beleid. De verkenningen van het Trendbureau staan hiermee primair ten dienste van politieke besluitvorming (politek doel). In de uitwerking van de motie onderkent het college het belang van de duiding van trends en de rol die een eigen trendbureau daarin kan vervullen. Het college acht de provincie als middenbestuur bij uitstek de instantie die aandacht, denkkraft en bestuurskraft kan geven aan de duiding van de grote maatschappelijke ontwikkelingen in de regio, zonder daarbij een bepaalde visie dwingend te kunnen of willen opleggen. Door bij te dragen aan een gemeenschappelijke waardering van trends verwacht de provincie een voorwaarde te scheppen voor het ontstaan van vitale coalities van autonome partijen, die elkaar vinden in de gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken (brief kenmerk CS/2006/113 van 7 november 2006). De uitkomsten van de trendverkenningen moeten de provincie en haar partners inspireren tot vernieuwing in de aanpak van gemeenschappelijke vraagstukken (brief kenmerk PS/2007/441 van 18 juli 2007).

³ De verkenning kan bijvoorbeeld bedoeld zijn ter onderbouwing van politieke besluitvorming (politek doel), om te komen tot nieuwe handelingsperspectieven, visievorming of nieuwe beleidsopties (beleidsdoel), als denkoefening of om draagvlak te creëren (procesdoel), om over een bepaald onderwerp meer kennis te verzamelen (kennisdoel) of om de omgevings- en toekomstgerichtheid van een organisatie(deel) te vergroten (organisatiedoel).

2.3 Het Trendbureau als interne praktijk

In de typering van toekomstverkenningen als praktijk maakt de WRR een onderscheid tussen interne, externe en interdepartementale praktijken.⁴ Omdat dit evaluatieonderzoek zich richt op de praktijk van het Trendbureau, dient het onderscheid in een provinciale context te worden geplaatst. Dat betekent dat de verkenningen binnen de provincie kunnen worden belegd of bij een extern bureau. Het equivalent van een interdepartementale praktijk is dan een verkenning die wordt voortgebracht door een samenwerkingsverband van provinciale eenheden.

Het Trendbureau van de provincie Overijssel neemt een unieke positie in. De motie-Kok spreekt zich uit voor de oprichting van een trendbureau onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Toekomstverkennen is hiermee als interne praktijk structureel belegd in de provinciale organisatie. Het Trendbureau is als aparte entiteit opgenomen, waarbij het college conform de motie-Kok er voor heeft gekozen om het Trendbureau onder haar bestuurlijke verantwoordelijkheid in te richten. Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor de opzet en professionele kwaliteit van het Trendbureau en Provinciale Staten hebben vanuit hun kaderstellende rol een inbreng in de programmering.

2.4 De verhouding tussen toekomstverkennen en beleid

In de typering van toekomstverkenning als proces maakt de WRR onderscheid tussen vervlochten, ontvlochten en hybride processen. Als er veel overlap of nauw contact is tussen de arena's van toekomstverkenning en beleid wordt van een vervlochten proces gesproken. Is er juist weinig overlap en een grote distantie tussen de arena's dan is het proces ontvlochten. De tussenpositie wordt aangeduid als een hybride proces.

Bij de vormgeving van het Trendbureau hebben Gedeputeerde Staten nadrukkelijk aandacht besteed aan de combinatie van de trendfunctie met de bestuurlijke verantwoordelijkheden van het college en Provinciale Staten. Het college wil voorkomen dat de programmering afdrijft van de beleidsagenda van het bestuur. De trendfunctie is immers geen vrijblijvend geluid, maar bedoeld om "het politiek-maatschappelijke debat [te ondersteunen] door op basis van degelijke gegevens trends te signaleren en te duiden". Het college streeft naar professionele autonomie van de trendstudies, zonder het Trendbureau 'op afstand' te plaatsen. Gekozen is om het Trendbureau als een 'virtueel' bureau in te richten onder leiding van een programmaleider. In het coalitieakkoord is €1.350.000 voor de periode 2007-2011 gereserveerd voor het Trendbureau. Het bureau valt organisatorisch onder de Concernstaf en werkt nauw samen met de provinciale eenheid Bestuurlijke Aangelegenheden. Binnen deze eenheid is sinds november 2006 een team werkzaam dat alle provinciale activiteiten verricht op het gebied van gegevensverzameling, *monitoring*, databeheer, data-analyse en beleidsinformatie. Het team moet het Trendbureau van beleidsinformatie voorzien, waardoor een zekere vervlechting van de trendfunctie en de beleidsinformatiefunctie ontstaat. Aangezien de arena's van toekomstverkenning en beleid niet los van elkaar staan, maar ook niet samenvallen, heeft het college in termen van de WRR voor een hybride proces gekozen.

⁴ Het WRR-begrippenkader is toegepast op praktijken van toekomstverkennen op Rijksniveau. Van een interne praktijk is sprake als de verkenning wordt uitgevoerd binnen een ministerie. Een externe praktijk houdt in dat een andere organisatie dan een ministerie, bijvoorbeeld een planbureau, de verkenning uitvoert. En in het geval van interdepartementale praktijk trekken enkele ministeries gezamenlijk op in de toekomstverkenning.

Het college beoogt met de gekozen organisatorische inbedding een productief spanningsveld te creëren tussen beleidsvorming en een objectieve gedistantieerde blik.⁵ Het is aan het college om de producten van het Trendbureau vrij te geven voor interne en externe bespreking, maar de verantwoordelijkheid voor daarin vervatte denkrichtingen en uitspraken ligt bij de programmaleider (brief kenmerk CS/2006/113 van 7 november 2006, p. 4). Gedeputeerde Staten kunnen, als zij daartoe aanleiding zien, bij het uitkomen van de verkenningen een beleidsstandpunt innemen of op andere wijze reageren, passend bij de aard en de uitkomsten van de trendverkenning (brief kenmerk PS/2007/441 van 18 juli 2007, p. 2). Dit geldt ook voor andere besturen die gebruik willen maken van de resultaten uit de trendverkenningen.

De motie-Kok spreekt de behoefte uit aan een integraal koersdocument voor de lange termijn planning van de provincie. Vanuit de overweging dat het te ambitieus is om te streven naar één vlakdekkend koersdocument dat over de gehele breedte van het provinciaal beleid voldoende diepgang heeft, kiest het college in de uitwerking van de motie voor een jaarlijks werkprogramma met verschillende thema's en deelonderwerpen (brief kenmerk CS/2006/113 van 7 november 2006, p. 4). De verantwoordelijkheid voor de agendering van onderwerpen is neergelegd bij een externe en onafhankelijke Programmaraad. De Programmaraad van het Trendbureau fungeert als het bestuur van het Trendbureau en is daarmee verantwoordelijk voor de aansturing van het Trendbureau.⁶ Tevens is het de intentie van het college dat de leden van de Programmaraad zich inspannen om de resultaten van de trendstudies "in de markt te zetten" en de impact van de studies te vergroten (brief kenmerk 2007/0576678 van 27 november 2007). De voorzitter van de Programmaraad dient het Trendbureau op bestuurlijk niveau een gezicht naar buiten te geven, hierbij ondersteund door de programmaleider.

De Programmaraad heeft tot taak het Trendbureau te adviseren over de keuze van onderwerpen en de opdrachtformulering (brief kenmerk 2007/0576678 van 27 november 2007). Daarbij is ervoor gekozen dat onderwerpen niet alleen door de Programmaraad, maar ook door de provincie en haar maatschappelijke partners kunnen worden aangedragen. De programmaleider van het Trendbureau moet er als secretaris van de Programmaraad voor zorgen dat de Raad een keuze voor een mogelijk programma voorgelegd krijgt (brief kenmerk 2007/0576678 van 27 november 2007, p. 3). Het is aan de Programmaraad hieruit een onderbouwde en gemotiveerde keuze te maken voor de jaarlijkse programma's. Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor de finale toetsing van het programma, maar wijkt slechts op zwaarwegende gronden af van het advies van de Programmaraad (brief kenmerk 2007/0576678 van 27 november 2007, p. 2). Het behoort tot de mogelijkheden van de Programmaraad om te adviseren over de opzet en conceptteksten van de trendverkenningen, maar de verantwoordelijkheid voor de producten ligt inhoudelijk bij het Trendbureau. Er is een aparte begrotingspost waaruit de kosten van de trendstudies worden gefinancierd om het Trendbureau een zekere autonomie in de taakuitoefening te bieden die de objectiviteit ten goede moet komen.

⁵ De gekozen positionering is vergelijkbaar met de positionering van het Centraal Planbureau: dit heft een eigen gezicht maar valt onder verantwoordelijkheid van Economische Zaken (brief kenmerk 2007/0576678 van 27 november 2007).

⁶ De leden van de Programmaraad vertegenwoordigen verschillende disciplines (wetenschappelijk, maatschappelijk-politiek, beleidsmatig-organisatorisch) en worden door Gedeputeerde Staten voor een termijn van vier jaar (bij de start in 2008, eerst voor een periode van drie jaar) benoemd. Zij kunnen eenmaal worden herbenoemd. De leden van deze raad zijn voorgedragen op grond van hun netwerken en contacten binnen de Overijsselse samenleving en benoemd door het college van Gedeputeerde Staten.

Naast de organisatorische inbedding zorgt ook de keuze om de Programmaraad de verantwoordelijkheid voor de jaarlijkse programma's te geven voor verbinding tussen de arena's van toekomstverkennen en beleid. Van de Raad wordt verwacht dat bij het selecteren van de onderwerpen rekening wordt gehouden met: (brief kenmerk PS/2007/441 van 18 juli 2007):

- de maatschappelijke relevantie en het draagvlak: het onderwerp moet over een problematiek of ontwikkeling die leeft bij de partners of dat naar inschatting van Gedeputeerde Staten in de toekomst zal gaan doen;
- de relatie met provinciaal beleid of beleidsvragen van partners: het onderwerp moet tot de beleidsterreinen van de provincie of haar partners behoren of gaan behoren (dit kan betekenen dat sommige onderzoeksresultaten alleen relevant zullen zijn voor derden); en
- het lange termijn belang: het onderwerp moet van belang zijn voor op de toekomst gericht beleid.

De geselecteerde onderwerpen moeten provincie, partners, pers en publiek inspireren tot het aangaan van politieke en maatschappelijke debatten (brief kenmerk 2007/0576678 van 27 november 2007).

2.5 Beoogde ruimte voor participatie

Het totstandkomingproces van een toekomstverkenning kan naast de mate waarin het vervlochten is met de beleidsarena ook worden gekarakteriseerd door de ruimte voor belanghebbenden en andere maatschappelijke actoren om te participeren in het proces van toekomstverkennen. De WRR spreekt in dit verband van een participatief proces.

In de inleiding van dit rapport is al opgemerkt dat Gedeputeerde Staten nadrukkelijk streven naar betrokkenheid van partners op provinciaal, regionaal en lokaal niveau. Het gaat daarbij om gelegenheid tot beïnvloeding van de jaarprogramma's als een inhoudelijke betrokkenheid bij het maken van trendverkenningen. In lijn hiermee, is in het coalitieakkoord *&Overijssel!* de toezegging gedaan dat het programma 2007 van het Trendbureau in overleg met partners van de provincie wordt vastgesteld en noemt het college in het inrichtingsdocument (brief kenmerk PS/2007/441 van 18 juli 2007) gemeenten en kennisinstellingen als "eerst aangewezenen" voor vaste samenwerking bij de uitvoering van trendstudies. Met de kennisinstellingen is een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Er wordt in het bijzonder een beroep op deze instellingen gedaan om de kwaliteit en objectiviteit van de verkenningen te borgen (validering).

2.6 Mogelijke werkvormen en productvormen

Het Trendbureau wordt inhoudelijk 'op afstand' geplaatst door een onafhankelijke Programmaraad en een professionele autonomie voor het Trendbureau om zelf de onderzoeksrichting te bepalen en de uitkomsten van de verkenning te interpreteren. Het college verwacht van de programmaleider van het Trendbureau dat hij zorg draagt voor het dynamisch organiseren van trendverkenningen – waar nodig in wisselende werkvormen – die op veel aandacht kunnen rekenen. Het organiseren vraagt van de programmaleider dat hij samenwerkingsverbanden smeedt met medeoverheden en kennisinstellingen, zorgt voor een projectleider, budget, planning en de voortgang en richting van de uitvoering bewaakt (brief kenmerk 2007/0576678 van 27 november 2007, p.3)

In het inrichtingsvoorstel (brief kenmerk PS/2007/441 van 18 juli 2007) noemen Gedeputeerde Staten drie mogelijke werkvormen die bij het maken van de trendverkenningen kunnen worden toegepast:

- uitvoering door een projectleider en ambtenaren uit de provinciale organisatie. In termen van de WRR is dit een interne praktijk zonder betrokkenheid van maatschappelijke actoren.
- uitvoering door een (multidisciplinaire) projectgroep bestaande uit een projectleider en adviseurs uit de provinciale organisatie en externe professionals met een specifieke inhoudelijke deskundigheid. Dit is wat de WRR een participatief proces noemt. Uitvoering door een (multidisciplinaire) projectgroep acht het college een geschikte werkvorm als het onderwerp breed leeft in de provincie of als kennisuitwisseling met externen nadrukkelijk gewenst is, bijvoorbeeld om leereffecten te realiseren of samenwerking te versterken.
- het door of onder inhoudelijke verantwoordelijkheid van één of meer onafhankelijke derden laten uitvoeren van een trendverkenning. In termen van de WRR is dit een voorbeeld van een externe praktijk. Het is aan de uitvoerende partij om te beslissen of belanghebbenden bij de uitvoering van de verkenning worden betrokken. Uitbesteding aan een onafhankelijke derde is volgens het college geschikt als er de kennis of capaciteit binnen de provinciale organisatie ontoereikend is of als externe expertise en visie noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering of ontvangst van de trendverkenning.

Kortom, het college houdt in concrete situaties de mogelijkheid open dat verkenningen intern of extern worden belegd, maar heeft zoals hiervoor al aan de orde kwam nadrukkelijk de voorkeur uitgesproken voor de werkvorm waarin provincie en maatschappelijke partners gezamenlijk optrekken om de verkenningen tot stand te brengen (zie vorige paragraaf).

Het college geeft in het inrichtingsdocument ook voorbeelden van de wijze waarop het Trendbureau de resultaten van trendverkenningen openbaar kan maken. Mogelijke productvormen zijn:

- een verdiepende gegevensverzameling (vergelijkbaar met de Staat van Overijssel maar op één of meerdere thema's verder uitgediept);
- een trendstudie (onderliggende oorzaken en effecten worden op een wetenschappelijk verantwoorde wijze nader in beeld gebracht);
- een debatvorm (naar aanleiding van bepaalde trends worden stellingen ingebracht in een politiek of maatschappelijke debat);
- periodiek terugkerende rapporten (deze geven een algemene beschouwing van de stand van zaken op meerdere beleidsterreinen, bijvoorbeeld een Toekomstanalyses aan het begin van elke nieuwe collegeperiode).

De keuze voor de wijze van presenteren wordt volgens Gedeputeerde Staten onder andere ingegeven door de aard van het onderwerp en de fase van de maatschappelijke en politieke discussie.

2.7 Beoogde activiteiten om de trendverkenningen te 'laten landen'

Gedeputeerde Staten willen met de oprichting van een eigen trendbureau bijdragen aan politieke en maatschappelijke debatten over belangrijke onderwerpen en aan de kwaliteit van besluitvorming en beleidsinterventies van de provincie en haar partners. Om dit te bewerkstelligen moet het Trendbureau de resultaten van elke verkenning op

verschillende manieren en op een tot de verbeelding sprekende wijze onder de aandacht brengen (brief kenmerk 2007/0576678 van 27 november 2007, p.3). Dit houdt in dat van het Trendbureau wordt verwacht dat het:

- de uitkomsten als (openbare) rapporten in boekvorm en op internet beschikbaar stelt;
- de Overijsselse gemeenten en kennisinstellingen informeert over de uitkomsten van uitgevoerde trendstudies en zorgt dat de opgeleverde trendverkenningen op een goede manier gepresenteerd worden aan de verantwoordelijke bestuurders, belanghebbenden en de pers;
- seminars of workshops organiseert om met belanghebbenden of belangstellenden over de resultaten van de trendstudie door te praten. De externe presentaties hebben onder andere tot doel maatschappelijk bewustzijn te creëren; en
- voeding geeft aan debat langs de weg van artikelen in kranten en tijdschriften, lezingen, congresbijdragen en interviews. In de publieke optredens ligt het accent op beschrijvingen, analyses en prognoses. De programmaleider kiest geen positie in politieke debatten.

2.8 Beoogde betekenis van de verkenningen voor beleid

In de empirische verkenning van de WRR is vastgesteld welke betekenis toekomstverkenningen kunnen krijgen in beleid. Hierbij worden drie vormen onderscheiden (Van der Molen, 2010: 15):

- *Politieke betekenis*. Dit neemt de vorm aan van een discussie door de volksvertegenwoordiging naar aanleiding van een toekomstverkenning of als legitimatie van voorgenomen of ingenomen standpunten/beleid.
- *Beleidsbetekenis*. Dit manifesteert zich als agendering, nieuwe beleidsopties en een toets op de robuustheid van beleid.
- *Procesbetekenis*. Dit doet zich voor in de vorm van het creëren van draagvlak, netwerk- en coalitievorming en het vergroten van lerend en adaptief vermogen als gevolg van een proces van toekomstverkennen.

De betekenis die toekomstverkennen heeft voor beleid staat in verband met de doelen die met de verkenning worden nagestreefd.

In de achtergrondstudie worden ook enkele condities en factoren genoemd die de betekenis van toekomstverkennen voor beleid bevorderen. Dit zijn: verbondenheid met een behoefte en/of activiteiten in beleid of politiek; moment in de politieke werkelijkheid; en de aanwezigheid van politiek-bestuurlijke steun en draagvlak (Van der Molen, 2010: 14).

Daarnaast blijkt uit de empirische verkenning van de WRR dat een zekere vervlechting met de beleidsarena er voor zorgt dat de toekomstverkenning meer betekenis krijgt in beleid dan in het geval van ontvlochten processen.

De motie-Kok preludeert op een politieke betekenis: de opbrengsten van het Trendbureau moeten bijdragen aan besluitvorming die op een lange termijn visie berusten. In de uitwerking van de motie streven Gedeputeerde Staten een ruimere betekenis na. Het college beoogt met het Trendbureau voeding te geven aan het maatschappelijke en politieke debat en bij te dragen aan de kwaliteit van de besluitvorming en beleidsinterventies van de provincie, andere overheden en maatschappelijke organisaties. In het inrichtingsdocument (brief kenmerk PS/2007/441 van 18 juli 2007) is dit als volgt omschreven:

“Het Trendbureau verzorgt een programma van trendstudies dat ten dienste staat van de provincie en haar partners. Het levert strategische informatie en onpartijdige prognoses op maat. Het Trendbureau zorgt voor een brede agendering van vernieuwende ideeën en kan voorstellen doen voor te ondernemen actie door de provincie of andere geïnteresseerde actoren. Doel van het Trendbureau is een bijdrage te leveren aan een gemeenschappelijke onderkenning en waardering van trends in Overijssel.

Het Trendbureau analyseert voor de provincie belangrijke externe trends en (toekomstige) ontwikkelingen. (...) Het Trendbureau maakt feiten en onderbouwingen toegankelijk en toepasbaar. Het Trendbureau verzorgt daarbij extrapolaties en analyses, die bruikbaar zijn voor de actuele agenda van beleidsmakers en *decisionmakers*.

Het Trendbureau draagt zorg voor een zodanige presentatie van de uitkomsten dat beleidseenheden en andere partijen deze kunnen gebruiken als input voor beleidsvorming. Hiermee draagt het Trendbureau bij aan het politieke en maatschappelijke debat over beleidskeuzes van maatschappelijke actoren in Overijssel.”

Hieruit valt af te leiden dat de verkenningen van het Trendbureau niet alleen moeten bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming (politieke betekenis), maar ook aan de kwaliteit van staand en voorgenomen beleid (beleidsbetekenis), en aan het ontstaan van een gedeelde oriëntatie op de toekomst (procesbetekenis).

2.9 Samenvatting

Met de oprichting van een eigen trendbureau heeft de provincie Overijssel de trendfunctie structureel als interne praktijk in de provinciale organisatie belegd. Gedeputeerde Staten beogen hiermee een productief spanningsveld te creëren tussen beleidsvorming en onafhankelijke toekomstverkenningen. Een onafhankelijke Programmaraad is verantwoordelijk voor de keuze van de thema's van de verkenningen en de aansturing van het Trendbureau. De organisatie van het uitvoeringsproces en de keuze van de werkvormen behoort tot de verantwoordelijkheden van de programmaleider. Het college spreekt hierbij een sterke voorkeur uit voor samenwerking met maatschappelijke partners. Als mogelijke opbrengsten van de trendverkenningen noemt het college een verdiepende gegevensverzameling, een trendstudie, vormen van debat en periodiek terugkerende rapporten. Daarnaast spreekt het college zich uit over de activiteiten die van het Trendbureau worden verwacht om de uitkomsten van de verkenningen onder de aandacht kan brengen. Het college beoogt met de verkenningen van het Trendbureau een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de besluitvorming (politieke betekenis), aan de kwaliteit van staand en voorgenomen beleid (beleidsbetekenis), en aan het ontstaan van een gedeelde oriëntatie op de toekomst (procesbetekenis).

3 Het functioneren van het Trendbureau in de praktijk

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is beschreven wat Gedeputeerde Staten voor ogen stond bij de uitwerking van de motie-Kok. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen praktijk- en procesaspecten van trendverkenningen. Dit hoofdstuk beschrijft de activiteiten die door het Trendbureau zijn ondernomen in het kader van het maken en onder de aandacht brengen van de vier trendverkenningen die in dit onderzoek centraal staan (demografie, energie, dorpen en economie). We beschrijven eerst de wijze waarop het Trendbureau de verkenningen tot stand heeft gebracht en welke partners hieraan hebben bijgedragen. Daarna gaan we in op de wijze waarop en de vorm waarin de uitkomsten van de verkenningen onder de aandacht zijn gebracht van de provincie, haar partners, de pers en het brede publiek. De slotparagraaf geeft een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

3.2 Activiteiten om de trendverkenningen tot stand te brengen

Het maken van toekomstbeelden voor de Overijsselse schaal betreft een proces van verzamelen, ordenen en duiden van bestaande gegevens. De werkwijze van het Trendbureau kent enkele vaste onderdelen:

- het uitvoeren van een trendonderzoek;
- het verrichten van een scenarioanalyse;
- een inventarisatie van feiten en mythen;
- het schrijven van meervoudige toekomstscenario's; en
- het opstellen van een agenda voor de toekomst op basis van de scenario's.

Het trendbureau begint met een trendonderzoek, een scenarioanalyse en een inventarisatie van feiten en mythen. Het *trendonderzoek* wordt verricht door middel van expertinterviews, literatuuronderzoek en een analyse van mediaberichtgeving. Bij de *scenarioanalyse* wordt bepaald wat de betekenis is van bestaande scenario's in het binnen- en buitenland voor de Overijsselse situatie. De *feiten en mythen* die het Trendbureau in het trendonderzoek en de scenarioanalyse tegenkomt, geven de contouren aan van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Na het vooronderzoek begint een fase waarin het Trendbureau eigen toekomstbeelden opstelt in de vorm van *scenario's* die geënt zijn op de situatie in Overijssel. Daarbij gaat het niet om gewenste toekomstbeelden, maar om mogelijke 'toekomst'. Uit de verschillende scenario's wordt een *agenda voor de toekomst* afgeleid. Naast deze vaste productvormen zijn in sommige verkenningen ook specifieke producten tot stand gebracht, waaronder enkele korte films, een DVD en een handreiking voor 'windtunneling'.⁷

In de uitwerking van de motie-Kok hebben Gedeputeerde Staten zich nadrukkelijk uitgesproken voor een participatief proces, zodat maatschappelijke partners inbreng hebben in de programmering van het Trendbureau en het uitvoeringsproces van de trendverkenningen. Het Trendbureau is erin geslaagd om een breed scala van organisaties bij het maken van de trendverkenningen te betrekken. Op hoofdlijnen kunnen betrokkenen in drie verschillende rollen een inhoudelijke bijdrage leveren aan de trendverkenningen:

⁷ Zie <http://www.trendbureauoverijssel.nl/userfiles/WindtunnelingvoorDummies.pdf> voor een beschrijving van de methode van windtunneling.

- als lid van de projectteams;
- als deelnemer aan werksessies en/of workshops; en
- als externe deskundige.

De projectteams verzamelen, ordenen en duiden bestaande gegevens. Zij doen dit onder andere door workshops en presentaties te organiseren, literatuuronderzoek te doen, met deskundigen te spreken, scenario's te maken en teksten te schrijven. De deelnemers aan de werksessies en workshops brengen hun professionele expertise in om meervoudige toekomstbeelden te ontwikkelen ten aanzien van de onderwerpen die in de verkenning centraal staan. Externe experts brengen beschikbare (wetenschappelijke) kennis in. Naast de genoemde partijen die een inhoudelijke bijdrage leveren aan het tot stand komen van de trendverkenningen, is de hulp van externe bureaus ingeroepen om het participatieve proces in goede banen te leiden.

"Dat is het leuke van het Trendbureau, dat ze voor elk thema bedenken 'wat is nou de werkwijze die het beste past om dit [onderwerp] helder te krijgen'."

Het Trendbureau geeft op verschillende manieren vorm aan het participatieve proces en werkt daarbij "van buiten naar binnen". Dat wil zeggen dat het projectteam zich breed oriënteert in het vooronderzoek om vervolgens samen met een gerichte selectie van ambtenaren, professionals en soms ook burgers de vier scenario's gestalte te geven. Hierbij zijn verschillende methodieken ingezet, zoals diepte-interviews met experts en/of sleutelfiguren, een delphironde⁸, workshops en werksessies en een roadmap-dag. De vier scenario's zijn daarna als concept gepresenteerd aan diverse geledingen in het openbaar bestuur. Deze presentaties zijn bedoeld als een 'try out'. Ook via de website worden mensen uitgenodigd om te reageren op de conceptversies van de trendverkenningen. De reacties zijn in de definitieve versies van de scenario's verwerkt.

3.3 Deelnemers aan het participatieve proces

In de uitwerking van de motie-Kok spreken Gedeputeerde Staten een voorkeur uit voor (multidisciplinaire) projectgroepen. Dat houdt in dat de verkenningen onder verantwoordelijkheid van een projectleider uit het provinciale apparaat worden uitgevoerd met ambtenaren en professionals die vanuit hun specifieke deskundigheid een bijdrage kunnen leveren aan het maken van de trendverkenningen. Gemeenten en kennisinstellingen worden in dit verband als "eerst aangewezenen" voor vaste samenwerking in het uitvoeringsproces genoemd.

Het Trendbureau heeft in de verkenningen projectteams samengesteld waarin provincie- en gemeenteambtenaren, externe professionals en soms ook maatschappelijke organisaties participeren. De meeste leden van het projectteam zijn werkzaam bij provincie, met uitzondering van de Dorpen-verkenning waarin de meeste leden uit maatschappelijke organisaties afkomstig zijn.

⁸ De 'Delphi-techniek' houdt in dat mensen in verschillende rondes van *brainstorming* met elkaars ideeën over de toekomst worden geconfronteerd.

De samenstelling van de deelnemers die bij het maken van de scenario's betrokken zijn, varieert per trendverkenning.⁹ Uit de interviews en documentanalyse blijkt dat de onderstaande overwegingen een leidraad vormen voor de keuze van de deelnemers:

- relevantie: welke actoren zijn de beoogde gebruikers van de verkenningen?
- deskundigheid: welke verzameling actoren is nodig om tot betrouwbare informatie te komen?
- creativiteit: welke verzameling actoren voorkomt dat te eenzijdig toekomstige mogelijkheden op voorhand worden uitgesloten?
- interesse: wie heeft om andere redenen belangstelling voor deelname?

Welke actoren een zinvolle inbreng kunnen leveren verschilt per onderwerp, waardoor het deelnemersprofiel voor elke verkenning anders is. De programmaleider heeft hierin een actieve rol. De programmaleider benadert gemeenten en andere organisaties met het verzoek aan de workshops en werksessies deel te nemen en tracht hierbij een zeker evenwicht aan te brengen in de deelname van verschillende belangengroepen.

De Demografie-verkenning is gemaakt met ambtenaren van vijf grotere gemeenten en regio Twente. In de Economie-verkenning is onder andere samengewerkt met medewerkers uit de werkgeverskringen, kennisinstellingen en gemeenten. De Energie-verkenning laat een zeer gevarieerd beeld zien van deelnemers uit onder andere de woonsector, de financiële sector, energiebedrijven en innovatieplatforms. Ook de Dorpen-verkenning toont een zeer gevarieerd beeld van deelnemers uit verschillende sectoren, zoals wonen, welzijn en cultuur, gemeenten, ondernemers en bewoners.

In alle verkenningen is in enige vorm input gevraagd van kennisinstellingen, waaronder universiteiten, hogescholen, CBS, CPB, SCP en Planbureau Leefomgeving. Om de wetenschappelijke en methodologische kwaliteit van de trendverkenningen te waarborgen zijn de Universiteit Twente en Saxion vaste partners in het proces. Uit de andere kennisinstellingen en enkele specialistische adviesbureaus zijn deskundigen bij de verkenning betrokken die inhoudelijk thuis zijn op het terrein van de verkenning. Aan sommige deskundigen is gevraagd om een essay te schrijven, andere hebben kennis ingebracht via expertinterviews, een presentatie of door deelname aan een deskundigenworkshop.

"Wat mij opvalt, is dat [het Trendbureau] leuke partijen, ook jonge bureaus, betreft bij het realiseren van het materiaal [voor de werksessies]. Ik vind dat heel interessant, omdat daarmee een hele jonge manier van kijken binnen haalt."

3.4 Activiteiten om de trendverkenningen te 'laten landen'

Het Trendbureau is niet alleen verantwoordelijk voor het maken van trendverkenningen, maar ook voor het ontsluiten en 'in de markt zetten' van de resultaten. De activiteiten die het Trendbureau in dit verband verricht kunnen worden onderverdeeld in het tot stand brengen van producten waarin de resultaten van de verkenningen hun neerslag krijgen en activiteiten om de trendverkenningen onder de aandacht brengen van 'provincie, partners, pers en publiek'.

⁹ Zie <http://www.trendbureauoverijssel.nl/trendbureau-overijssel/team-trendbureau-overijssel.html> voor een doorverwijzing naar overzichten van de samenstelling van de verschillende projectgroepen.

Productvormen en doelgroepen

In de uitwerking van de motie-Kok noemen Gedeputeerde Staten vier mogelijke productvormen om resultaten van verkenningen openbaar te maken: een verdiepende gegevensverzameling, een trendstudie, een debatvorm en periodiek terugkerende rapporten (bijvoorbeeld toekomstanalyses bij aanvang van elke collegeperiode). Het Trendbureau benut elk van deze mogelijkheden om de trendverkenningen actief onder de aandacht te brengen van belanghebbenden en belangstellenden (zie bijlage 2 voor een overzicht van alle bijeenkomsten vanaf 2009). Het Trendbureau noemt de volgende doelgroepen gerangschikt naar belangrijkheid:

- volksvertegenwoordigers (raadsleden, staten leden);
- bestuurders en ambtenaren van gemeenten en provincie;
- maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven; en
- geïnteresseerde burgers.

De selectie en rangschikking passen bij de intenties van de motie-Kok en de uitwerking ervan door Gedeputeerde Staten.

Rapporten in boekvorm en op internet

Om de resultaten van de trendverkenningen voor een breed publiek toegankelijk te maken is de website www.trendbureauoverijssel.nl opgericht, die goed wordt bezocht.¹⁰ De bezoekersaantallen komen overeen met die van gelijksoortige organisaties en doet het op andere fronten zelfs iets beter: de bezoekers blijven langer op de site van het Trendbureau, bekijken er meer pagina's en het percentage bezoekers dat al na één pagina de site weer verlaat is lager. De uitkomsten van de trendverkenningen 'Ontketend Overijssel' (Energie, Dorpen en Economie) zijn niet alleen te vinden op de website, maar zijn ook in gedrukte vorm uitgebracht (in de vorm van leperello's met bijbehorende cahiers) en verspreid onder de deelnemers van het eerste jaarcongres.¹¹ In de interviews wordt waarderend gesproken over de website en de publicaties van het Trendbureau.

Voeding geven aan debat

Het Trendbureau organiseert diverse evenementen om het politieke en maatschappelijke debat te voeden. Tijdens deze evenementen wordt dieper ingegaan op thema's die deel uitmaken van de trendverkenningen. De evenementen zijn verschillend van opzet om diverse doelgroepen te bereiken. Tijdens de lezingencyclus 'De Wijzen in het Oosten' buigen landelijke opinieleiders zich vanuit een persoonlijke invalshoek over de toekomst van Oost Nederland. Bij 'Toekomst in drie gangen' zijn tijdens een diner uitkomsten van de trendverkenningen gepresenteerd aan Bestuurders van gemeenten, waterschappen en provincie. Tijdens het jaarcongres zijn de trendverkenningen aan het brede publiek gepresenteerd. In de bijeenkomsten 'Op zoek naar Woorden' zijn thema's uitgelicht die in het actuele debat nog wat ongrijpbaar zijn, maar in de toekomst relevant worden voor het openbaar bestuur.

Uit de interviews blijkt dat de jaarcongressen en de lezingen uit de cyclus 'Wijzen uit het Oosten' zeer goed aanslaan bij Statenleden en lokale bestuurders. Aanvankelijk werden de lezingen bewust georganiseerd op de dag dat Staten bijeen komen, maar op verzoek van de Statenleden is dat veranderd om te voorkomen dat ze door een vergadering de lezingen niet kunnen bijwonen. Tijdens de interviews merkte een groot aantal gesprekspartners op dat zij de lezingen graag bijwonen vanwege de kwaliteit van de

¹⁰ Een analyse van de periode vanaf de startdatum van de website tot 5 september 2010 laat zien dat 5.388 unieke bezoekers de site hebben bezocht, die gemiddeld 3,3 minuten op de site bleven en gemiddeld 5,18 pagina's per bezoek bekeken.

¹¹ Een leperello, ook wel leporello, is een in harmonicavorm gevouwen drukwerk.

sprekers en de ontspannen sfeer. De combinatie van een intellectuele prikkel, een toegankelijke presentatie en een goede ambiance maakt dat ook het 'Toekomst in drie gangen' veel waardering oogst. Dit concept zou volgens een van de geïnterviewden ook goed kunnen werken voor een presentatie aan Statenleden.

"Je krijgt uitnodigingen, maar als bestuurder maak ik daar selecties in. Sommige gaan meteen al van tafel, maar dan blijven er nog heel veel over. En als het Trendbureau erbij zit, dan ga ik liever daar naartoe dan ergens anders."

Workshops om door te praten over de uitkomsten van de verkenningen

Het Trendbureau verzorgt op uitnodiging ook eenmalige of een serie workshops, waarin deelnemers gericht in gesprek gaan over de uitkomsten van de verkenningen. Ook hier past de programmaleider een gestratificeerde benadering toe om de kans op doorwerking in politiek en beleid te vergroten. In de lijn van de motie-Kok worden bij voorrang workshops gehouden voor (fracties en commissies van) de Staten en de gemeenteraden. Daarnaast verzorgt het Trendbureau regelmatig workshops voor gemeenten en incidenteel voor maatschappelijke organisaties. Steeds wordt in het oog gehouden of er "witte vlekken" in de provincie zijn.

"Ik heb het Trendbureau zelf een keer ingeschakeld bij een discussie binnen onze fractie over de energiestenari's. Toen heb ik gezegd: "kom onze fractie in, licht dat toe", want er zitten zoveel leuke elementen in die studie dat ik vind dat de rest van de fractie daar ook eens kennis van mee moet nemen. (...) Het werd gewaardeerd, men vond met name de energiediscussie bijzonder."

Vrijwel alle geïnterviewde bestuurders en ambtenaren laten zich positief over de workshops uit. De presentaties zijn volgens hen van een hoge kwaliteit en zijn goed ontvangen binnen de provincie, de gemeenten en de maatschappelijke organisaties. De insteek van de workshops is om na een presentatie een discussie over de uitkomsten van de verkenningen op gang te brengen. Om te zorgen dat de presentaties en workshops politieke of beleidsmatige doorwerking krijgen, kiest de programmaleider er nadrukkelijk voor om aan te geven waar de ruimte zit voor bestuur en ambtelijk handelen. De workshops zorgen volgens de bestuurders en ambtenaren voor bezinning op de gevolgen van de uitkomsten voor het beleid van respectievelijk de provincie, gemeente of maatschappelijke organisatie.

"Het interessante van het Trendbureau is dat het niet zozeer de trends bekijkt, maar veel meer het materiaal bij elkaar brengt om mensen de kans te geven om zelf over de trends na te denken. Ik vind het een hele prettige manier van met trends omgaan; het geeft meer ruimte aan bestuurders en dorpsbewoners en organisaties om zich ertoe te verhouden, mee te denken en informatie aan te leveren aan dat soort verkenningen (...) en om echt na te denken over 'wat betekent het nou voor mijn dagelijkse praktijk'."

3.5 Waardering van het Trendbureau door betrokken actoren

In onze interviews geven de gesprekspartners zonder uitzondering aan dat ze het Trendbureau graag zien voortbestaan. Hiervoor worden op hoofdlijn drie overwegingen gegeven:

- de goede resultaten die het Trendbureau tot dusver heeft gerealiseerd;
- de waarde van het Trendbureau voor kleinere gemeenten zonder eigen onderzoeksafdeling; en
- het belang van een langere looptijd om het Trendbureau de kans te geven zich verder te bewijzen.

"Het is iets wat heel goed werkt, heel veel gemeentes kunnen zelf die trends niet verkennen."

Om een beeld te krijgen van het impliciete referentiekader van de gesprekspartners is gevraagd een omschrijving te geven van een goed functionerend trendbureau. De antwoorden laten zich op hoofdlijnen samenvatten in vier clusters:

- kenmerken die betrekking hebben op de adequate selectie van trends;
- het vermogen trends voor het bestuur toegankelijk en toepasbaar te maken;
- het vermogen een gevoel van urgentie te creëren en bestuurders te prikkelen om de toekomst in keuzes van vandaag te betrekken; en
- een persoonlijke benadering in de verspreiding van kennis.

Op al deze punten scoort het Trendbureau volgens de gesprekspartners goed tot zeer goed.

We hebben de geïnterviewden gevraagd om hun waardering voor het Trendbureau in rapportcijfers uit te drukken. Het beeld dat hieruit naar voren komt laat zich als volgt samenvatten. De helft van de geïnterviewden geeft een 8 voor het functioneren in het algemeen, een kwart een 7 en een kwart een 9. Tweederde van de geïnterviewden geven een 8 of hoger voor de keuze van de thema's die in de verkenningen centraal staan en een derde geeft hiervoor een 7. Bijna driekwart geeft een 9 of meer voor de wijze waarop de trendverkenningen worden gemaakt en ruim een kwart geeft hiervoor een 8. Voor de wijze waarop de uitkomsten onder de aandacht zijn gebracht, geeft een derde een 9, een derde een 8 en een derde een 7.

Om enig reliëf te geven aan de rapportcijfers sluiten we deze paragraaf af met enkele opmerkingen die terugkeerden in de toelichting die men bij de cijfers gaf:

- meerdere geïnterviewden spreken hun waardering uit voor de kwaliteit en kleinschaligheid van het Trendbureau;
- volgens veel gesprekspartners slaagt de programmaleider er goed in het Trendbureau een gezicht naar buiten te geven;
- de lezingen en presentaties worden zeer inspirerend gevonden, maar de publicaties zijn ondanks de toegankelijke formulering en mooie vormgeving niet in staat dezelfde aandacht te genereren. Enkele gesprekspartners geven aan dat het Trendbureau ook modernere vormen van communicatie zou moeten aanwenden;
- de waardering voor de gekozen thema's is voor een deel afhankelijk van persoonlijke belangstelling, maar wordt ook sterk beïnvloed door de keuze van 'grote' thema's die "niet vandaag, niet morgen, maar overmorgen" in beeld brengen en toch aansluiten bij de actuele agenda;
- de geïnterviewden die zicht hebben op de werkwijze bij het maken van de verkenningen hebben waardering voor de variëteit in werkvormen en de diversiteit van de deelnemers. Wel is er volgens de ambtenaren nog winst te behalen door een meer structurele terugkoppeling van de uitkomsten naar het bestuur van de organisaties waaruit de deelnemers van de werksessies afkomstig zijn.

"Ik vind de formule van het Trendbureau een heel krachtige; [het is succesvol] door geen eigen organisatie te hebben en geen wetenschappelijk bureau te willen zijn, maar vooral de verbinding en de doorwerking vorm te gaan geven."

"Als het gaat om economie, demografie, energie, dat zijn allemaal grote onderwerpen, die zijn niet ingegeven door de politieke agenda. (...) Het zijn thema's die doorwerken op verschillende terreinen, je kunt ze overal op aanhaken en dat is volgens mij ook de bedoeling van het Trendbureau."

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de eerste deelvraag centraal: "Welke activiteiten heeft het Trendbureau ondernomen om de trendverkenningen tot stand te brengen, welke partners zijn hierbij betrokken en hoe zijn de uitkomsten van de verkenningen onder de aandacht gebracht?" We sluiten dit hoofdstuk af met een antwoord op deze vraag. Voor het maken van de verkenningen demografie, energie, dorpen en economie hebben vier projectteams onder verantwoordelijkheid van een projectleider van de provincie een trendonderzoek verricht, een scenarioanalyse uitgevoerd, feiten en mythen op een rij gezet, meervoudige toekomstscenario's op maat van Overijssel geschreven en uit deze scenario's een 'agenda voor de toekomst' afgeleid. Naast deze terugkerende activiteiten zijn in sommige verkenningen ook enkele specifieke producten voortgebracht, zoals korte films, een DVD en een handleiding voor 'windtunneling'. Om de toekomstscenario's gestalte te geven is intensief samengewerkt met ambtenaren van de provincie en gemeenten, professionals uit zeer diverse organisaties en in een enkele verkenning ook met burgers. Om de uitkomsten onder de aandacht te brengen van belanghebbenden en belangstellenden is een website gelanceerd, zijn publicaties in drukvorm uitgebracht, zijn diverse evenementen georganiseerd die zijn afgestemd op specifieke doelgroepen en zijn op uitnodiging eenmalige of een serie van workshops verzorgd voor het bestuur en ambtenaren van de provincie en gemeenten en incidenteel ook voor maatschappelijke organisaties.

4 Betekenis van de trendverkenningen in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij de tweede deelvraag naar de (impliciete) bijdrage van de trendverkenningen aan een bezinning op mogelijke toekomstige ontwikkelingen bij de provincie en haar partners. We beginnen met een beschrijving van de verschillende manieren waarop de trendverkenningen van het Trendbureau van betekenis zijn geweest in politiek en beleid. Vervolgens zetten we dit af tegen de doelstellingen en verwachtingen van het provinciebestuur ten aanzien van het Trendbureau (zie hoofdstuk 2). Daarna volgt een bespreking van condities en factoren die de doorwerking van de verkenningen hebben beïnvloed. We ronden het hoofdstuk af met een antwoord op de tweede deelvraag.

4.2 Betekenis van de trendverkenningen voor beleid en politiek

In deze paragraaf beschrijven we wat de trendverkenningen van het Trendbureau hebben betekend voor de besluitvormers en beleidsmakers in dit onderzoek. Hierbij maken we gebruik van uitspraken die zij in de interviews hebben gedaan onder meer naar aanleiding van een reeks stellingen over de verschillende manieren waarop de betekenis van toekomstverkennen in politiek en beleid zich volgens de WRR-achtergrondstudie kan manifesteren (zie hoofdstuk 2).

Betekenis van trendverkenningen in politiek

De geïnterviewde Statenleden zijn van mening dat de trendverkenningen van het Trendbureau er vooral toe hebben bijgedragen dat zij goed geïnformeerd en vaak ook anders naar bepaalde beleidsvoorstellen zijn gaan kijken. Volgens het merendeel maakt het Trendbureau dat zij gemakkelijker inzicht kunnen krijgen in voor- en nadelen die aan beleidskeuzen verbonden zijn. Alle Statenleden plaatsen hierbij de kanttekening dat zij ook door andere studies worden geïnformeerd. Maar naar de mening van meerdere Statenleden neemt het Trendbureau een bijzondere plaats in door de relevante studies op een rij te zetten en gegevens op provinciale schaal te duiden. Uit de interviews die we met burgemeesters en gemeenteambtenaren hebben gehouden, ontstaat een vergelijkbaar beeld voor raadleden. Ook voor hen zijn de verkenningen een manier om zich snel en eenvoudig te informeren over beschikbare kennis en de relevantie ervan voor de Overijsselse context. In enkele gemeenten gaat de betekenis in politiek nog wat verder, doordat het Trendbureau op uitnodiging van de burgemeester in de formatieperiode of meteen na de installatie van de gemeenteraad een voordracht over de verkenningen heeft gehouden. Hier hebben de verkenningen ook bijgedragen aan een zekere reflectie op de standpunten in de verkiezingsprogramma's of het coalitieakkoord.

Betekenis van trendverkenningen in beleid

Voor de bestuurders en beleidsmakers zijn de trendverkenningen van het Trendbureau op meerdere manieren van betekenis geweest in beleid, zo geven zij in de interviews aan. Ook hier wordt de kanttekening geplaatst dat ook andere studies van invloed zijn geweest. Daarnaast wordt opgemerkt dat het zich moeilijk laat bewijzen dat de trendverkenningen van invloed zijn geweest op beleid.

Op bestuurlijk en ambtelijk niveau is men van mening dat er geen nieuwe thema's op de agenda zijn gekomen, maar de trendverkenningen hebben er wel toe bijgedragen dat bepaalde thema's opnieuw zijn geagendeerd en in de organisatie zijn opgepakt. Vooral de

Demografie-verkenning heeft dit effect gehad, zowel op provinciaal als gemeentelijk niveau. De verkenningen zijn verder veelvuldig van belang geweest voor de ontwikkeling van toekomstvisies en het formuleren van strategische opgaven. De geïnterviewde bestuurders en ambtenaren constateren ook een herbezinning op staand beleid, al gaat dat volgens de meesten niet zover dat gesproken kan worden van een toets op robuustheid.¹² Er is eerder sprake van het aanscherpen van standpunten en het stellen van kritische vragen bij enkele uitgangspunten en vooronderstellingen van het beleid. Het overzicht van mythen en feiten en de meervoudige toekomstscenario's blijken hierbij een belangrijke stimulans voor reflectie te zijn. Bestuurders ervaren dat de verkenningen van het Trendbureau voor een ruimere blik op het beleid en het beleidsveld zorgen. Dit wordt door sommigen als een verruiming van de beleidsopties ervaren, door andere als een realistische kijk op de opties die voor de gemeente open liggen. Voor ambtenaren maken de verkenningen het vooral gemakkelijker om met bestuurders in gesprek te gaan over beleid. Door de verkenningen wordt volgens de geïnterviewde bestuurders en ambtenaren minder in geijkte patronen gedacht en meer naar mogelijke toekomstige ontwikkelingen gekeken. De verkenningen vormen geen rechtstreekse grondslag voor de legitimering van een politiek of bestuurlijk standpunt, noch dragen ze direct bij aan het draagvlak voor beleid, maar volgens de bestuurders en ambtenaren geven ze wel richting aan nieuw beleid en wordt er in de onderbouwing naar verwezen. Er gaat van de verkenningen ook een zeker leereffect uit, al merken de ambtenaren en enkele bestuurders ter relativering op dat dit voor een klein deel van de ambtelijke organisatie geldt. Het overgrote deel is door de wijze waarop het politiek-bestuurlijke apparaat is georganiseerd vooral gericht op het 'hier en nu'. De verkenningen hebben op ambtelijk niveau geleid tot de vorming van een netwerk, waarin strategen van vijf grote Overijsselse gemeenten participeren, maar van netwerkvorming op bestuurlijk niveau is geen sprake.

Het bovenstaande beeld gaat ook op voor de betekenis die de trendverkenningen van het Trendbureau hebben gekregen in beleid van maatschappelijke organisaties. In twee opzichten verdient dit beeld enige nuancering: in de eerste plaats geven de gesprekspartners aan dat er geen sprake is geweest van netwerkvorming voor henzelf, maar wel voor het Trendbureau doordat zij hun netwerk hebben opengesteld. In de tweede plaats constateren de gesprekspartners dat de verkenningen een verruiming van de beleidsopties teweeg hebben gebracht, maar niet zozeer doordat het eigen bestuur een andere kijk op de werkelijkheid heeft gekregen als wel omdat de verkenningen het gemakkelijker hebben gemaakt om een luisterend oor te vinden in het politiek-bestuurlijke domein.

"We gebruiken de studies van het Trendbureau om te kijken wat ons beleid is. Als dit nou is wat [de trendverkenningen] laten zien, wat voor vragen roept het op over het staande beleid, welke keuzes zouden we daarin moeten maken en wat kunnen we aan onze bestuurders aanreiken. Dat [zorgt voor] een andere stip op de horizon, dan wat we tot nu toe gedaan hebben."

¹² Hier is volgens enkele geïnterviewden nog ruimte voor verbetering: als onderdeel van het maken van de verkenningen zijn tegenargumenten geformuleerd ten aanzien van enkele vaak aangehaalde argumenten in beleid. Deze tegenargumenten worden nog onvoldoende in de besluitvorming en beleidsvoorbereiding betrokken.

4.3 Waardering van de bevindingen in het licht van de doelstellingen

In de vorige paragraaf hebben we vastgesteld dat de verkenningen van het Trendbureau op verschillende manieren betekenis hebben gekregen in politiek en beleid. Hier gaan we in op de vraag hoe de bevindingen zich verhouden tot de ambities en verwachtingen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.

De motie-Kok en de uitwerking die Gedeputeerde Staten die hieraan hebben gegeven, beogen de kwaliteit van de besluitvorming en beleidsinterventies te verbeteren. De verwachting is dat een eigen trendbureau hieraan bijdraagt door het verzamelen en analyseren van "harde gegevens", het inventariseren van "verwachte en onverwachte ontwikkelingen" en het agenderen van beleidsvraagstukken die hieruit voortvloeien. Het is hierbij nadrukkelijk niet de bedoeling dat het Trendbureau wenselijke toekomstbeelden schetst; de verkenningen zijn uitsluitend bedoeld als bron van inspiratie voor autonome besluitvorming. Gedeputeerde Staten hebben tevens de verwachting uitgesproken dat een betekenisvolle duiding van trends een voorwaarde schept voor het ontstaan van vitale coalities rond geagendeerde trends.

Het Trendbureau erin is geslaagd om bestaande kennis te ontsluiten en te duiden voor de provincie en haar partners en legt hiermee een het Trendbureau creëert hiermee een solide basis voor een lange termijn oriëntatie in beslissingen en beleid. Op basis van de interviews constateren wij dat vrijwel alle gesprekspartners aangeven dat de verkenningen op enigerlei wijze (impliciet) hebben bijgedragen aan bezinning op staand en/of nieuw te vormen beleid. In ons onderzoek hebben we geen aanwijzingen gevonden voor een bijdrage aan netwerkvorming of coalities rond geagendeerde vraagstukken. Er is naar aanleiding van een van de verkenningen op ambtelijk niveau een netwerk ontstaan, maar van samenwerking om bepaalde vraagstukken gezamenlijk op te pakken is geen sprake.

Op basis van de interviews constateren we dat de trendverkenningen van het Trendbureau vooral beleidsmatig van betekenis zijn. De agenderende functie van de verkenningen is sterk verankerd: in alle verkenningen is op basis van de scenario's een 'agenda voor de toekomst' geformuleerd. Hierin worden de belangrijkste vraagstukken en beleidsvragen op een rij gezet waar besluitvormers en beleidsmakers mee te maken kunnen krijgen. De agenda voor de toekomst wordt nadrukkelijk niet als beleidsontwikkeling neergezet; het is aan beleidsmakers en beslissers om te bepalen of en hoe zij de verkenningen bij relevante beleidsthema's willen betrekken. Uit de interviews is gebleken dat het merendeel van de bestuurders en ambtenaren heeft ervaren dat de verkenningen bepaalde thema's (opnieuw) op de agenda hebben gezet.

"De werkelijkheid bestaat uit meerdere mogelijk toekomst. Er kunnen een paar dingen niet, maar er kunnen een paar dingen wel. Het is niet zo dat bepaalde beleidsopties zijn voorgeschreven."

Om een lange termijn oriëntatie in beslissingen en beleid te bevorderen, schetst het Trendbureau meervoudige toekomstbeelden die sterk uiteenlopen. Het Trendbureau stelt zich nadrukkelijk niet ten doel om aanbevelingen te doen over de kwaliteit van verschillende beleidsopties, noch streeft het een verruiming van de opties na. De bedoeling is dat besluitvormers en beleidsmakers de mogelijke toekomst vanuit hun eigen context interpreteren en doordenken welke gevolgen zij hieraan willen verbinden voor staand en toekomstig beleid.

Uit de interviews blijkt dat de verkenningen hebben bijgedragen aan een herbezinning op beleid, maar dit gaat niet zover dat van een toets op robuustheid gesproken kan worden. In het licht van de ambities van de motie-Kok is een gemis, omdat het toetsen of beleid in elk scenario goed uitpakt een kwaliteitslag zou betekenen voor besluitvorming en beleidsinterventies. Dit dient echter te worden gerelativeerd in het licht van wat het Trendbureau met de meervoudige scenario's beoogt. Deze zijn niet bedoeld om de meest waarschijnlijke of wenselijke toekomst te verbeelden, maar om besluitvormers en beslissers te stimuleren zich tot mogelijke toekomstige ontwikkelingen te verhouden. Vanuit deze optiek is het besef dat de toekomst geen logische voortzetting van gisteren en vandaag is, maar vraagt om een bezinning op morgen van groter belang dan toetsing van beleid aan elk scenario. De scenario's zijn immers geen extrapolatie van trends vanuit het heden en verleden, maar een verkenning van meerdere mogelijke toekomsten. In dit licht moet ook de bevindingen dat de verkenningen niet worden gebruikt om beleid of standpunten te legitimeren worden gezien. De verkenningen zijn nadrukkelijk niet bedoeld zijn als rationele grondslag voor beleidsontwikkeling, maar voor een bezinning op mogelijke toekomsten. De legitimering van standpunten en beleidskeuzen is een taak van de politiek en het bestuur, daarin gesteund door de ambtelijke professie.

"Het is nooit de bedoeling geweest om het Trendbureau [als] een nieuw instituut met waarheidsvinding te beschouwen."

"Als dat gaat gebeuren [verkenningen gebruiken als legitimeringsgrondslag], zou dat wel eens de bijl aan de wortel van het Trendbureau kunnen zijn. CPB heeft die functie; cijfers van het CPB zijn onomstreden en zo wetenschappelijk gelegitimeerd. De charme waar we nu zitten [met het Trendbureau] is dat de stap naar legitimering wordt overgelaten aan de gebruiker ervan."

Tot slot willen we nog kort stilstaan bij de bevinding dat de politieke doorwerking beperkt is. We willen allereerst in herinnering brengen dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is geweest om over de trendverkenningen zelf een politieke discussie uit te lokken. Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt, geven Gedeputeerde Staten de trendverkenningen vrij voor interne en externe bespreking, maar draagt de programmaleider verantwoordelijkheid voor de inhoud en de richting van de uitspraken. Kijken we echter naar de bijdrage die de verkenningen leveren aan politieke discussies over beleidsthema's die geraakt worden door of rechtstreeks volgen uit de verkenningen, dan is hier nog winst te behalen. Doordat de verkenningen een gemeenschappelijk referentiekader bieden, ontstaat een zekere depolitisering van de beleidsthema's, zo maken wij uit onze interviews op. De Staten en gemeenteraden maken nog niet de vertaling wat de verkenningen betekenen voor de politieke stellingname. Zou het politieke debat ook in deze zin door de verkenningen gevoed worden, dan verwachten wij een (verdere) verbetering van de kwaliteit van de meningsvorming en beslissingen.

4.4 Factoren en condities die de doorwerking beïnvloeden

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de bijdrage van het Trendbureau aan de (impliciete) bezinning op mogelijke toekomstbeelden bij de provincie en haar partners. Ter afronding van dit hoofdstuk willen we nog kort stil staan bij condities en factoren die uit het onderzoek van de WRR van belang zijn gebleken voor de doorwerking van verkenningen (zie hoofdstuk 2).

Politiek momentum

De oproep aan Gedeputeerde Staten om een eigen Trendbureau in het leven te roepen kwam op een politiek gunstig moment. De motie is aangenomen tijdens de behandeling van de Perspectiefnota 2007 en heeft geleid tot een reservering van middelen. Na de Statenverkiezingen van begin 2007 hebben de coalitiepartners zich in het coalitieakkoord *&Overijssel!* ruimhartig gecommitteerd aan de oprichting van het Trendbureau. In juli van dat jaar heeft het college al een inrichtingsvoorstel gedaan en een conceptprogramma opgesteld. Dit heeft het Trendbureau een 'vliegende start' gegeven.

Ook voor de doorwerking van de individuele trendverkenningen blijkt een politiek momentum van belang. Dit blijkt uit de voorbeelden die gesprekspartners tijdens de interviews hebben gegeven van het effect dat is uitgegaan van de workshops die het Trendbureau heeft gegeven als opmaat naar de gemeenteraadsverkiezingen, tijdens de formatieperiode of in het kader van de zogenaamde "week van de verbinding".¹³

Verbondenheid met een behoefte en/of activiteiten in beleid of politiek

Zoals in hoofdstuk 2 al is opgemerkt, laat het onderzoek van de WRR zien dat een verkenning die enigszins met de beleidsvorming vervlochten is een grotere kans heeft om van betekenis te zijn in beleid dan ontvlochten processen. Gedeputeerde Staten hebben het Trendbureau in de eigen organisatie onder te brengen, waardoor er sprake is van een structurele vervlechting tussen de arena van toekomstverkenning en die van beleid. Ook op het niveau van de individuele verkenningen bestaat een zekere vervlechting. Enerzijds door de deelname van provincieambtenaren in de projectteams die de verkenningen tot stand brengen en anderzijds doordat de Programmaraad bij de selectie van de thema's oog heeft voor de actuele agenda van het openbaar.

Uit onze interviews ontstaat het beeld dat deze verschillende vormen van vervlechting de kans op doorwerking positief hebben beïnvloed. De inbedding van het Trendbureau in de provinciale organisatie zorgt er voor dat het Trendbureau onafhankelijker kan opereren dan bijvoorbeeld een strategische eenheid zou kunnen. De interne positionering pakt naar het oordeel van direct betrokkenen goed uit: het Trendbureau en het beleidsinformatieteam vullen elkaar goed aan. Het Trendbureau krijgt de beleidsinformatie die nodig is om beschikbare kennis te vertalen naar de schaal van de provincie en het beleidsinformatieteam is gebaat bij duiding van statisch materiaal. Dit laatste is ook in het belang van het streven van de provincie om meer "aan de voorkant" te sturen.

De kans op doorwerking wordt ook positief beïnvloed door de detachering van provincieambtenaren bij het maken van de trendverkenningen, zo maken we uit onze interviews op. Direct betrokkenen ervaren de samenwerking als wederzijds bevruchtend. Zonder de inzet van deskundigen uit het provinciale apparaat zou het Trendbureau niet als 'virtueel' bureau onder leiding van één programmaleider kunnen functioneren. Voor de gedetacheerde provincieambtenaren is het verrijkend om los van de beleidscontext over toekomstige ontwikkelingen na te kunnen denken. Het vergroot het bewustzijn van de onzekerheden waarmee de toekomst, en daarmee beleid, is omgeven. Het feit dat de thema's van de verkenningen de provincie direct raken, maakt het voor de provincie aantrekkelijk om hiervoor ambtenaren uit de eigen organisatie vrij te maken.

¹³ Het betreft een week waarin het college van een bepaalde gemeente op uitnodiging allerlei initiatieven en samenwerkingverbanden in de stad bezoekt.

Tot slot constateren we dat ook de Programmaraad heeft bijgedragen aan een gunstig klimaat voor doorwerking door de selectie van 'grote' thema's die aansluiten bij de actuele agenda van het openbaar bestuur. De provincie heeft gezaghebbende vertegenwoordigers uit verschillende geledingen van de samenleving bereid gevonden zitting te nemen in de Programmaraad.¹⁴ De leden adopteren ieder een thema, waardoor de Programmaraad goed voeling houdt met het Trendbureau. De voorzitter van de Raad fungeert als een belangrijke ambassadeur van het Trendbureau met een sterk netwerk en duidelijke affiniteit met toekomstverkennen, zo blijkt uit onze interviews. Volgens direct betrokkenen zorgt de diversiteit van Programmaraad voor een brede vertegenwoordiging van maatschappelijke partners én een productief debat over de jaarlijkse programmering. De Raad hecht daarbij aan de mening van maatschappelijke partners, hetgeen onder meer wordt geïllustreerd door het feit een peiling onder enkele grote organisaties doorslaggevend is geweest voor de agendering van één van de thema's.

"Kijk, wij willen wel de relevante thema's kiezen. We willen niet met ideeën komen waar niemand iets aan heeft. Het moet a) relevant zijn voor de politiek, zowel provinciaal, regionaal als lokaal. We betrekken allerlei instituties daarbij, zoals onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven, Kamer van Koophandel, zo breed mogelijk. We doen dat door middel van colleges en workshops. En b) het onderwerp moet ook wel een breed draagvlak hebben."

Politiek-bestuurlijke steun en draagvlak

De WRR heeft vastgesteld dat politiek-bestuurlijke steun en draagvlak van bewindslieden de kans op doorwerking van een verkenning positief beïnvloeden. Dit is bijvoorbeeld het geval als zij zelf om een verkenning hebben gevraagd of er hun naam aan verbinden (Van der Molen, 2010: 14). Uit onze interviews blijkt dat politiek-bestuurlijke steun en draagvlak ook belangrijk is voor de doorwerking van de verkenningen van het Trendbureau.

Een eerste voorwaarde voor gezaghebbende verkenningen is dat het Trendbureau zelf voldoende steun en draagvlak heeft. De motie-Kok en de voortvarende uitwerking ervan getuigt van initiële steun en draagvlak onder Statenleden en Gedeputeerden. Dit is sindsdien behouden gebleven en naar onze indruk zelfs toegenomen.

Kijken we naar de individuele verkenningen dan zien we dat ook daar politiek-bestuurlijke steun en draagvlak belangrijk zijn voor de doorwerking. Er is geen sprake van Statenleden of Gedeputeerden die hun naam aan de verkenningen van het Trendbureau verbinden, maar dat zou ook niet passen bij de inhoudelijke onafhankelijkheid van het Trendbureau. Het provinciaal bestuur geeft impliciet blijk van steun of draagvlak voor de uitkomsten van de verkenningen door ze te betrekken bij actuele beleidsthema's. Illustratief is de opmerking in een van de interviews de verkenningen momenteel worden gebruikt voor het schrijven van het verkiezingsprogramma. Een ander voorbeeld is dat in de onderbouwing van bepaalde beleidsvoornemens van de provincie expliciet naar de verkenningen is verwezen.

¹⁴ Formeel kan de opdrachtgever van het Trendbureau de bijeenkomsten van de Raad bijwonen, maar omwille van de onafhankelijkheid is er voor gekozen de aanwezigheid van de provincie "zo dun mogelijk [te] maken". De Gedeputeerde die het Trendbureau in haar portefeuille heeft en de ambtelijk eindverantwoordelijke laten zich periodiek informeren over de opbrengsten en de voornemens van het Trendbureau, maar bemoeien zich niet met de dagelijkse gang van zaken.

Ook op gemeentelijk niveau blijkt politiek-bestuurlijke steun en draagvlak van belang voor de doorwerking van de verkenningen. Vooral burgemeesters en wethouders spelen hierbij een belangrijke rol.¹⁵ Vrijwel alle geïnterviewde burgemeesters hebben zich ingezet om de verkenningen van het Trendbureau een doorwerking te geven in toekomstvisies, strategische opgaven en een herbezinning op staand beleid. Ook dat secretarissen blijken een belangrijke impuls te kunnen geven. Voor beide secretarissen in ons onderzoek was het streven om “meer op de voorkant te sturen” aanleiding om contact te zoeken met het Trendbureau. In beide gevallen heeft de betrokkenheid van het Trendbureau aanwijsbaar doorwerking gehad in strategisch beleid.

Het belang van politiek-bestuurlijke steun en draagvlak blijkt ook uit de gesprekken die we hebben gevoerd met ambtenaren in een strategische functie. Eén van de dilemma's waar zij tegenaan lopen is dat het moeilijk is om de boodschap van de verkenningen over te dragen aan de eigen organisatie. Doordat de verkenningen grote thema's behandelen, laten de uitkomsten zich niet goed vatten in één beleidsnota'. Het vraagt om permanente aandacht in beleid op tal van beleidsterreinen, maar het ambtelijke apparaat is daar niet op ingesteld. De ervaring is dat dit ertoe kan leiden dat de gemeente heeft meegewerkt aan het tot stand komen van de scenario's van het Trendbureau, terwijl beleidsambtenaren andere scenario's gebruiken in de beleidsvorming. Voor een consistente doorwerking van de verkenningen in beleid blijkt steun nodig van management team, het college en uiteindelijk van de politiek.

"Het liefst zou ik voor [mijn gemeente] in dezelfde lijn trendverkenningen hebben gemaakt, gewoon om aan collega's helder te kunnen maken dat we voor een heel grote opgave staan en dat je keuzes helder moeten zijn."

4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de betekenis van de verkenningen van het Trendbureau in politiek en beleid. Uit ons onderzoek blijkt dat de verkenningen van het Trendbureau op verschillende manieren hebben bijgedragen aan een bezinning op toekomstige ontwikkelingen bij de provincie en haar partners. Het beeld dat uit de interviews rijst is dat de verkenningen vooral beleidsmatig van betekenis zijn. Bestuurders en ambtenaren van zowel de provincie als gemeente hebben zich door de verkenningen laten inspireren in de ontwikkeling van toekomstvisies, de formulering van strategische opgaven en een bezinning op staand beleid. Voor volksvertegenwoordigers zijn de verkenningen een bruikbaar instrument om snel in beeld te krijgen welke kennis beschikbaar is en de relevantie ervan in de provinciale context. Hierdoor is het mogelijk om snel en eenvoudig zicht te krijgen op de voor- en nadelen van beleidskeuzes. Een bezinning op wat de verkenningen betekenen voor de politieke stellingname komt maar beperkt voor. In alle geledingen is er een duidelijk besef dat de toekomst geen voortzetting is van vandaag. De verkenningen van het Trendbureau hebben hier in belangrijke mate aan bijgedragen door bestaande kennis te ontsluiten en te duiden voor

¹⁵ Uit onze interviews blijkt dat raadsleden minder geneigd zijn om de verkenningen te betrekken in de politieke stellingname. Als verklaringen hiervoor wordt gewezen op het feit dat de raad vooral op het “beleid van gisteren en vandaag” wordt ‘afgerekend’ en dat raadsleden structureel tijd te kort komen, waardoor de meeste raadsleden zich niet in de verkenningen verdiepen of alleen kennis van bepaalde onderwerpen nemen.

de provincie en haar partners. Hiermee legt het Trendbureau een solide basis voor een lange termijn oriëntatie in politiek en beleid.

5 Conclusies

5.1 Inleiding

In dit evaluatierapport wordt verslag gedaan van een onafhankelijk onderzoek naar het functioneren van het Trendbureau dat is verricht in opdracht van de provincie Overijssel. Daarbij is de aandacht uitgegaan naar de periode 2008 en 2009, waarin twee jaarprogramma's zijn opgeleverd met als centrale thema's: demografie, energie, dorpen en economie. Het functioneren van het Trendbureau is beoordeeld in het licht van uitgangspunten en doeleinden die zijn vastgelegd in de motie-Kok en de uitwerking van deze motie door Gedeputeerde Staten. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

"Wat heeft het Trendbureau ondernomen om in samenwerking met de provincie en haar partners een inhoudelijke bijdrage te leveren aan het politieke en maatschappelijke debat over de thema's van de opgeleverde trendprogramma's en hebben de trendverkenningen bij betrokkenen geleid tot een reflectie op mogelijke toekomstige ontwikkelingen die (impliciet) ten grondslag kunnen liggen aan het te vormen beleid".

In dit laatste hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek weer, waarbij we de deelvragen als leidraad voor het betoog nemen.

5.2 Activiteiten en partners van het Trendbureau

Het Trendbureau doet geen eigen onderzoek naar de toekomst, maar verzamelt en ordent bestaande gegevens en duidt de gegevens voor de schaal van Overijssel. De werkwijze van het Trendbureau kent enkele vaste onderdelen. Het Trendbureau begint met een *trendonderzoek*, een *scenarioanalyse* en een *inventarisatie van feiten en mythen*. Na dit vooronderzoek stelt het Trendbureau eigen toekomstbeelden op in de vorm van *scenario's* die op Overijssel zijn toegesneden. Het betreffen geen waarschijnlijke of gewenste toekomstbeelden, maar een verbeelding van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Hieruit wordt een *agenda voor de toekomst* afgeleid. In enkele verkenningen zijn naast deze terugkerende producten enkele specifieke producten tot stand gebracht, waaronder enkele korte films, een DVD en een handreiking voor 'windtunneling'.

In de uitwerking van de motie-Kok hebben Gedeputeerde Staten zich nadrukkelijk uitgesproken voor het maken van verkenningen als participatief proces, zodat maatschappelijke partners inbreng hebben in de programmering van het Trendbureau en het uitvoeringsproces van de trendverkenningen. In het verlengde hiervan geeft het college de voorkeur aan werkvormen waarin verkenningen worden gemaakt door een projectteam waarin ambtenaren en professionals van binnen en buiten de provincie de verkenning tot stand brengen aangestuurd door een projectleider van de provincie. Gemeenten en kennisinstellingen worden door het college als "eerst aangewezenen" voor vaste samenwerking in het uitvoeringsproces genoemd.

De provincie heeft uit verschillende disciplines een gezaghebbende Programmaraad benoemd. De Raad stuurt het Trendbureau aan en selecteert de thema's voor de verkenningen. De diversiteit in de disciplinaire achtergrond van de Raad zorgt voor een stevig debat over de thema's van de jaarprogramma's, zo blijkt uit onze interviews. Belangrijke overwegingen in de keuze van de thema's zijn de relevantie voor de provinciale, regionale en lokale politiek en voldoende maatschappelijk draagvlak. De

programmaraad betreft in de keuze van de thema's de mening van tal van instituties, zoals onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven en de Kamer van Koophandel.

Op hoofdlijnen geven drie partijen inhoudelijk vorm aan de trendverkenningen: projectteams; ambtenaren en professionals die deelnemen aan werksessies en/of workshops; en externe deskundigen. De projectteams zijn verantwoordelijk voor de verschillende stappen in het maken van de verkenningen, zoals hierboven beschreven. De deelnemers aan de werksessies en workshops brengen hun professionele expertise in om samen met het projectteam gestalte te geven aan de scenario's. Externe experts worden bij het maken van de verkenningen betrokken door middel van expertinterviews of door kennis in de werksessies en workshops in te brengen, bijvoorbeeld als deelnemer of door middel van een essay of een presentatie.

Bij het samenstellen van een projectteam is steeds gekozen voor samenwerking met provincie- en gemeenteambtenaren en externe deskundigen. In één verkenning hebben ook maatschappelijke organisaties deelgenomen aan het projectteam. Bij de aanvang van elk jaarprogramma worden enkele medewerkers van de provincie vrij gemaakt om op projectbasis deel te nemen aan de verkenningen. De direct betrokkenen geven in de interviews aan tevreden te zijn over de wederzijdse bevruchting die hiervan uitgaat.

De programmaleider van het Trendbureau selecteert maatschappelijke partners die worden benaderd voor deelname aan de werksessies en workshops. Belangrijke overwegingen hierbij zijn de relevantie, deskundigheid, creativiteit en interesse van deelnemers. De samenstelling is belangrijk om de kans op doorwerking te vergroten, tot betrouwbare uitspraken te komen en een eenzijdig beeld van mogelijke toekomst te voorkomen. Door de samenstelling af te stemmen op de onderwerpen die in de verkenning centraal staan, wisselt het profiel van de projectgroepen. In alle verkenningen hebben provincie- en gemeenteambtenaren geparticipeerd in het proces, de overige deelnemers zijn afkomstig uit organisaties uit diverse sectoren die op verschillende beleidsterreinen actief zijn. Daarnaast hebben kennisinstellingen aan elke verkenning op enigerlei wijze een bijdrage geleverd. Met het oog op de borging van de wetenschappelijke en methodologische kwaliteit van de trendverkenningen is met de Universiteit Twente en Saxion een samenwerkingsovereenkomst gesloten.

Het Trendbureau geeft op verschillende manieren vorm aan het participatieve proces en werkt daarbij "van buiten naar binnen". Dat wil zeggen dat het projectteam zich breed oriënteert in het vooronderzoek om vervolgens samen met een gerichte selectie van ambtenaren, professionals en soms ook burgers de vier scenario's gestalte te geven. In alle verkenningen zijn de scenario's in concept gepresenteerd aan in een 'testsessie' om te zien welke reacties erop komen. Ook via de website kunnen mensen op de conceptversies reageren. De reacties zijn in de definitieve versies van de scenario's verwerkt.

Gedeputeerde Staten verwachten van het Trendbureau dat het zich inspant om de uitkomsten van de trendverkenningen onder de aandacht te brengen van de provincie en haar partners. Het college stelt verschillende activiteiten voor om een debat over mogelijke toekomstige ontwikkelingen te stimuleren. Uit ons onderzoek blijkt dat het Trendbureau de diverse producten op verschillende manieren onder de aandacht van belanghebbenden en belangstellenden brengt. Met de motie-Kok in het achterhoofd brengt het Trendbureau de volgende rangschikking in de groep van belanghebbenden.

Volksvertegenwoordigers hebben de hoogste prioriteit, dan bestuurders en ambtenaren en dan maatschappelijke organisaties.

De producten van het Trendbureau worden in drukvorm en via de website beschikbaar gesteld. De website wordt goed bezocht en krijgt ook in de interviews waardering. De publicaties oogsten om hun vormgeving veel lof, maar kunnen volgens de geïnterviewden niet dezelfde aandacht genereren als de presentaties en workshops van het Trendbureau. In deze bijeenkomsten worden de uitkomsten van de verkenningen gericht en waar mogelijk toegespitst op de lokale situatie gepresenteerd aan besluitvormers en beleidsmakers. De bijeenkomsten bieden gelegenheid om gericht over de uitkomsten door te praten en zorgen volgens de geïnterviewden voor reflectie op stand en voorgenomen beleid, vooral wanneer het Trendbureau een serie van workshops verzorgt. Uit onze interviews blijkt dat de persoonlijke benadering in combinatie met de betrouwbaarheid en kwaliteit van de verkenningen een belangrijke kracht is van het Trendbureau. Dat geldt ook voor de evenementen die het Trendbureau organiseert om het debat over mogelijke toekomstige ontwikkelingen te voeren. De geïnterviewden spreken waardierend over de jaarcongressen, lezingen en andere evenementen waarin een of meer onderwerpen uit de verkenningen centraal worden gesteld.

5.3 Betekenis van de trendverkenningen voor te vormen beleid

Tot slot staan we stil bij de vraag of de trendverkenningen van het Trendbureau hebben geleid tot een reflectie op toekomstige ontwikkelingen die (impliciet) ten grondslag liggen aan te vormen beleid op de verschillende terreinen die door de verkenningen worden bestreken. De verkenningen kunnen op drie manieren van betekenis zijn: in politieke, beleidsmatige en procesmatige zin. De motie-Kok beoogt met het Trendbureau een bijdrage aan de kwaliteit van de besluitvorming (politieke betekenis). Gedeputeerde Staten streven ook naar een herbezinning op stand en toekomstig beleid (beleidsbetekenis) en een gedeelde oriëntatie op de toekomst door een gemeenschappelijke onderkenning en waardering van trends die bijdragen aan vitale coalities om de maatschappelijke vraagstukken samen op te pakken (procesbetekenis). In deze paragraaf bespreken we welke betekenis de verkenningen van het Trendbureau volgens de geïnterviewden hebben gekregen in politiek en beleid.¹⁶

Het Trendbureau slaagt in de ambitie om beschikbare kennis te ontsluiten en te duiden voor de provincie en haar partners. De agenderende functie is sterk verankerd in de 'agenda voor de toekomst' die in elke verkenning wordt afgeleid uit de toekomstscenario's. Hierin worden relevante vraagstukken en beleidsvragen nadrukkelijk niet als beleidsontwikkeling gepresenteerd, maar als onderwerpen waar beleidsmakers en beslissers zich toe moeten zien te verhouden. Hiermee legt het Trendbureau een solide basis voor een lange termijn perspectief in politiek en beleid. De mate waarin de verkenningen doorwerking krijgen hangt sterk samen met politiek-bestuurlijke steun van een bestuurder of secretaris met doorzettingsmacht.

Kijken we naar de ambitie om de kwaliteit van besluitvorming te vergroten, dan is onze algemene conclusie dat de doorwerking van de verkenningen in de politieke besluitvorming sterk afhankelijk van de persoonlijke belangstelling van volksvertegenwoordigers. Uit onze interviews blijkt dat de volksvertegenwoordigers de

¹⁶ In de interviews zijn hierbij twee kanttekeningen geplaatst: de geïnterviewden geven aan dat zij ook door andere studies dan de verkenningen van het Trendbureau beïnvloed zijn en/of dat zij moeilijk hard kunnen maken wat precies het effect van de verkenningen in politiek en beleid is geweest.

verkenningen vooral zien als een toegankelijke manier om zich snel te informeren over de voor- en nadelen van beleid dat aan de verkenningen raakt, maar ze niet vertalen in een politieke stellingname. Hier ligt een kans om de politieke betekenis van de verkenningen van het Trendbureau te vergroten.

Uit de interviews maken we op dat de verkenningen vooral beleidsmatig en in mindere mate ook procesmatig van betekenis zijn. De beleidsmatige betekenis manifesteert zich enerzijds in een ruimere blik op het beleidsveld en de beleidsopties en anderzijds in het opnieuw agenderen van thema's en onderwerpen die in de verkenningen centraal staan. Bestuurders en beleidsmakers van de provincie en gemeenten laten zich door de verkenningen inspireren bij het ontwikkelen van toekomstvisies, formuleren van strategische opgaven en een herbezinning op staand beleid. Door de verkenningen zijn thema's opnieuw op de agenda gekomen en veel geïnterviewden hebben ervaren dat de verkenningen vertrouwde uitgangspunten en veronderstellingen minder vanzelfsprekend hebben gemaakt. De reflectie op staand en voorgenomen beleid gaat niet zover dat van een toets op robuustheid gesproken kan worden, maar heeft wel gezorgd voor het besef dat de toekomst niet 'verrassingsvrij' is. De procesmatige betekenis van de verkenningen neemt de vorm aan van een leereffect: vooral bestuurders en ambtenaren hebben geleerd om anders over de toekomst na te denken. De geïnterviewden die namens een maatschappelijke organisatie spreken, hebben vergelijkbare ervaringen. Ook daar hebben de verkenningen van het Trendbureau vooral een beleidsmatige en procesmatige betekenis, die zich op een soortgelijke manier manifesteren.

Ter afsluiting citeren we een van onze gesprekspartners, die treffend verwoordt hoe het Trendbureau bijdraagt aan een reflectie op toekomstige ontwikkelingen:

"[Het Trendbureau] heeft ons geholpen en geïnspireerd om een strategische visie te ontwikkelen. Alhoewel, ik moet zeggen, je bleef met meer vragen zitten dan dat je antwoorden krijgt. Maar ik heb onderweg geleerd dat een vraag hebben ook heel goed is. Want als je geen vragen hebt, ben je ook nooit op zoek naar het antwoord, dan kom je het antwoord ook niet tegen. Maar als je de vraag hebt, dan ontwikkelt zich ook vanzelf het antwoord."

Geraadpleegde literatuur

M.B.A. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veenman (red.), *Uit zicht. toekomstverkennen met beleid*, WRR, Amsterdam University Press, Den Haag/ Amsterdam 2010

Molen, F. van der, m.m.v. A.F.M.M. Souren, S.A. Veenman, A. Faas, W. van der Torre en M.B.A. van Asselt, *Praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenning: een inventarisatie*, Webpublicatie nr. 44, Den Haag, september 2010

Trendbureau Overijssel (2010), *De voltooide en onvoltooide toekomst, tussenrapportage 2009-2010*, Zwolle

Statenmotie d.d. 21 juni 2006

GS-brief aan PS d.d. 7 november 2006 (kenmerk CS/2006/113)

Coalitieakkoord & *Overijssel!* 2007-201, april 2007

GS-brief aan PS d.d. 18 juli 2007 met als bijlagen Trendbprogramma 2007 en inrichtingsvoorstel Trendbureau (kenmerk PS/2007/441)

GS-brief aan PS d.d. 27 november 2007 betreffende Positionering en opbouw Programmaraad Trendbureau (kenmerk 2007/0576678)

GS-brief aan PS d.d. 10 juni betreffende Trendbureau – Validering uitkomsten en rol Programmaraad (kenmerk 2008/0084357)

GS-brief aan PS d.d. 9 december 2008 betreffende Trendverkenning 'Ontketend Overijssel' van Trendbureau Overijssel (kenmerk 2008/0185486)

Brief van voorzitter Trendbureau aan PS d.d. 3 juni 2009 (kenmerk 2009/0083734)

Verslagen bijeenkomsten Programmaraad Trendbureau Overijssel d.d. 9 september 2008; 25 november 2008; 23 april 2009; 16 juni 2009; en 28 oktober 2009

Rapportage Google Analytics opgesteld door Henk van Elburg, 7 september 2010

Bijlage 1: Overzicht gesprekspartners

C. Abbenhues	Gedeputeerde
H. Heskamp	Provincie Overijssel, Statenlid voor PvdA
J. Telleman	Provincie Overijssel, Statenlid voor CDA en plv. voorzitter PS
P.J. Schipper	Provincie Overijssel, Statenlid voor VVD
W.Lourenssen	Provincie Overijssel, fractievoorzitter SP
B. Kobes	Gemeente Twenterand, oud-burgemeester
K. Loohuis	Gemeente Haaksbergen, burgemeester
H. van Overbeeke	Gemeente Hellendoorn, burgemeester
G.J. Kok,	Gemeente Ommen, burgemeester en indiener motie-Kok
H. Timmerman	Provincie Overijssel, secretaris
J. Osinga	Provincie Overijssel, directeur strategie
L. van der Does	Provincie Overijssel, hoofd Economie, Milieu en Toerisme
T. Vos	Provincie Overijssel, hoofd Bestuurlijke Aangelegenheden
D. Leentjes	Gemeente Zwartewaterland, gemeentesecretaris
S. Haven	Gemeente Zwolle, directeur strategie
B. Hofstede,	Gemeente Hengelo, hoofd afdeling beleidsonderzoek en geo-informatie
J. Elhorst,	Gemeente Almelo, afdeling onderzoek
B. Jaspers Faijer	Directeur Stimuland
M. Tomasini	Senior onderzoeker Variya
W. Lemstra	Voorzitter programmaraad Trendbureau
H.P. Benschop	Programmaleider Trendbureau

Bijlage 2: Overzicht activiteiten van het Trendbureau mei 2009 – oktober 2010

Presentaties

01-10-2010	Toekomstverkenning Grijze Samenleving, 10e Nationaal Gerontologiecongres
29-09-2010	Ontwikkelingen Fysieke Leefomgeving, PCFL
23-09-2010	Ontwikkelingen rond Lochem, gemeente Lochem
22-09-2010	Demografische Krimp, Saxion Enschede
14-09-2010	Ontwikkelingen rond Hengelo, gem. Hengelo
10-09-2010	Start Statenjaar, thema 'verandering'
09-09-2010	Toekomstige energievoorzieningen, ROVA
06-09-2010	Ontwikkelingen rond Zwolle, gem. Zwolle
05-07-2010	Ontwikkelingen in het landelijke gebied, Stimuland
30-06-2010	Ontwikkelingen rond Rijssen, Gemeente Rijssen
26-06-2010	Mode-event 'Een leven lang - de toekomst van het samenleven'
17-06-2010	Scenario's krimp, regio stedendriehoek
16-06-2010	Ontwikkelingen rond Overijssel: PCFL
07-06-2010	Ontwikkeling rond Overijssel, Gedeputeerde Staten Overijssel
03-06-2010	Economische Ontwikkelingen: Afd. Economie Milieu en Toerisme, Provincie Overijssel
03-06-2010	Toekomst Nieuwe Media en Politieke Besluitvorming, Innovatiefestival Enschede
26-05-2010	Management meeting provincie: toekomstige opgaven Overijssel
25-05-2010	Deltacommissaris Toekomst tot 2100
20-05-2010	Ontwikkelingen rond Zwolle: gemeente Zwolle
18-05-2010	Toekomstverkenning Economie & Energie: Regio Twente
12-05-2010	Toekomstverkenning Energie, Provinciale Staten
29-04-2010	Ontwikkelingen rond Overijssel: KCO Cultuurdiner
22-04-2010	Ontwikkelingen rond Lochem: gemeente Lochem
21-04-2010	Ontwikkelingen rond Twenterand: gemeente Twenterand
20-04-2010	Toekomstverkenning Economie; SER Overijssel en SER Gelderland
19-04-2010	Trends in Overijssel: Provincie Overijssel
15-04-2010	Ontwikkelingen rond Hellendoorn: gemeente Hellendoorn
09-04-2010	Strategisch overleg grote gemeenten Provincie Overijssel
06-04-2010	Deltaprogramma Rivieren Trends 2010-21-00
29-03-2010	Ontwikkelingen rond Zwartewaterland; gemeente Zwartewaterland
24-03-2010	De toekomst van Overijssel; gemeente Twenterand
22-03-2010	Toekomstverkenning van de Dorpen, Oldemarkt
15-03-2010	Toekomstverkenning economie; locatie IKT Enschede
12-03-2010	Toekomstverkenning Dorpen: Amsterdam Fashion Institute
12-03-2010	Toekomstverkenning Dorpen: PCFL
01-03-2010	Toekomstverkenning Energie: PvdA fractie Provinciale Staten
18-02-2010	Toekomstverkenningen Energie en Economie; VNG Overijssel
11-02-2010	Toekomstverkenning Economie, KvK Stedendriehoek
09-02-2010	Toekomstverkenning economie; KvK regio Zwolle
05-02-2010	Demografie en Dorpen, locatie Hardenberg
28-01-2010	Toekomstverkenning demografie; Atelier Overijssel
21-01-2010	Jaarcongres

15-01-2010 Trendverkenning Demografie, lokatie Nijverdal
 07-01-2010 Lokale Gemeenschappen, lokatie Haaksbergen
 14-12-2009 Try Out: Lokale Energiewinning
 09-12-2009 Trendverkenning Burger/Overheid lokatie Zwartewaterland
 08-12-2009 Demografie, gemeente Raalte
 26-11-2009 Trendverkenning Demografie lokatie architectuurcentrum Enschede
 23-11-2009 Alg. Ledenvergadering CDA Overijssel
 20-11-2009 Trendverkenning Economie: Kamer van Koophandel Twente
 12-11-2009 Lokale energiewinning, lokatie Zwolle
 04-11-2009 Lokale gemeenschappen lokatie Dalfsen
 13-10-2009 Lokale gemeenschappen lokatie Noord Deurningen
 12-10-2009 Lokale gemeenschappen lokatie Bathmen

Werkatelier

29-09-2010 Toekomst van de Democratie, Vasse
 28-09-2010 Toekomstverkenning Landbouw
 09-09-2010 Vergrijzing, gemeente Zwolle
 08-09-2010 Toekomstverkenning Landbouw
 29-06-2010 Strategie duurzaamheid, provincie Overijssel, afd. Economie, Milieu & Toerisme
 01-06-2010 Workshop Strategische Verkenningen Provincie Overijssel
 26-04-2010 Bestuurdersdag VNG
 25-01-2010 Strategievorming en toekomstige ontwikkelingen, lokatie Hellendoorn
 17-11-2009 Trendverkenning Economie regio Stedendriehoek
 05-11-2009 Lokale energiewinning regio Twente
 12-10-2009 Workshop 'Regionale economie' regio Stedendriehoek
 07-10-2009 Economieverkenning Zwartewaterland
 30-09-2009 Trendverkenning Energie Roadmapdag
 24-09-2009 Trendverkenning Economie regio Stedendriehoek
 23-09-2009 Lokale Gemeenschappen lokatie Rossum (Twente)
 17-09-2009 Trendverkenning Economie regio Zwolle - Kampen
 10-09-2009 Trendverkenning Economie regio Twente
 27-08-2009 Trendverkenning Economie expertbijeenkomst
 24-06-2009 Lokale Gemeenschappen lokatie Blokzijl
 17-06-2009 Lokale Gemeenschappen lokatie Hellendoorn
 20-05-2009 Trendpanoramadag Energie

Evenementen 'verdieping':

30-09-2010 Bijeenkomst 1 OPG & Trendbureau: Toekomst van de landelijk gebied
 12-04-2010 Diner 'Op Zoek naar Woorden'
 25-11-2009 Op zoek naar Woorden
 29-10-2009 Toekomst in drie Gangen
 10-09-2009 Gebiedsdag 'lokale energielandschappen'