Toekomstonderzoek binnen de Politie; Focus op Feiten of Fictie?

Nationale Politie in samenwerking met Instituut Clingendael.

Explorerend onderzoek waarin nagegaan is of het anticipatievermogen van de politie verhoogd wordt als de politie bij de uitvoering van haar strategie gebruik maakt van toekomstonderzoek.

Hans Hogeboom MBA, MSc

31-1-2014

Inhoudsopgave

Inhoud

Managementsamenvatting **7**

Inleiding 7

Aanpak en verantwoording 7

Onderzoek 8

Bevindingen 8

Conclusies en aanbevelingen 11

Hoofdstuk 1 Dynamiek en (on-)zekerheid **13**

1.0 Inleiding 13

1.1 Dynamiek na de val van de muur 14

1.2 Toenemende druk op de politie 15

1.3 'Securitisering' 16

1.4 Ongestructureerde beleidsproblemen en 'wicked problems' 17

1.5 Het voorzorgbeginsel, verplichtingen voor de politie uit onverwachte hoek? 23

1.6 Conclusie 26

Hoofdstuk 2 Toekomstonderzoek door en voor de politie **27**

2.0 Inleiding 27

2.1 Toekomstonderzoek binnen de politie: een eerste oriëntatie 27

2.2 Toekomstonderzoek naar de politie(functie) vanuit historisch perspectief 28

2.3 Actueel toekomstonderzoek binnen de politie 33

2.4 Analoge terreinen 36

2.5 Conclusie 39

Hoofdstuk 3 Toekomstonderzoek verkend **41**

3.0 Inleiding 41

3.1 Oriëntaties op de toekomst 41
3.2 Definitie van toekomstonderzoek 43
3.3 Internationale verkenning van het begrip toekomstonderzoek 45
3.4 Functie van toekomstonderzoek 46
3.5 Verwevenheid met strategische besluitvorming 47
3.6 Indelingen van toekomstonderzoek 50
3.7 Aanverwante gebieden 51
3.8 Validiteit van toekomstonderzoek 52
3.9 Methoden en technieken 53
3.10 Tijd 54
3.11 Toekomstverkenningen 55
3.12 Conclusie 58
Hoofdstuk 4 Toekomstonderzoekers verkend 61
4.0 Inleiding 61
4.1 Procesvereisten aan toekomstonderzoek 61
4.2 Typologieën van toekomstonderzoekers 62
4.3 Competenties van toekomstonderzoekers 63
4.4 Aanvulling met ontbrekende competenties 64
4.5 Objectieve (toekomstige) waarheid bestaat niet 64
4.6 Toekomstonderzoeker als speler binnen participatieve beleidsanalyse 66
4.7 Sociaal constructivisme als ankerpunt voor toekomstverkenners 66
4.8 Betekenisgeving; het werk van Weick 68
4.9 Belief Systems 69
4.10 Conclusie 70
Hoofdstuk 5 Beperkingen aan toekomstonderzoek 72
5.0 Inleiding 72

5.1 Beperkingen 72
5.2 Slaag- en faalfactoren 83
5.3 Cruciale reflectie 83
5.4 Parallellen: Vertooganalyses en Tegenspraak 85
5.5 ‘Scotch Verdict ..... 87'
5.6 Conclusie 89
Hoofdstuk 6 Methoden en technieken 91
6.0 Inleiding 91
6.1 Verantwoording 91
6.2 Methoden 91
6.3 Instrumentarium voor de politie; Scenario’s 92
6.4 Delphi-Methode 95
6.5 Comparatieve toekomstverkenning 96
6.6 ‘Backcasting ..... 96'
6.7 Trenddenken 96
6.8 ‘Horizonscanning’ of ‘Environmental Scanning ..... 97'
6.9 (Criminaliteitsgericht) Technology Assessment 101
6.10 Gartner Cycle 104
6.11 Technology Assessment binnen de politie 105
6.12 Conclusie 106
Hoofdstuk 7 Strategische Lenigheid 108
7.0 Inleiding 108
7.1 Strategie en Beleid 108
7.2 Strategische beleidsvorming onder druk 110
7.3 Systemen en omgeving; Inzichten uit de Biologie 111
1. De statische contingentietheorie **112**

2. De populatie-ecologietheorie **112**

3. De dynamische contingentietheorie **113**

7.4 Maakbare en planbare toekomst 113

7.5 Vormgeven aan strategische beleidsvorming 114

7.6 De relatie tussen de organisatie en de omgeving 118

7.7 Strategische flexibiliteit 120

7.8 Strategische wendbaarheid door de politie 127

7.9 Handelingsopties: 'Vooruit verdedigen?' 128

7.10 Conclusie 129

Hoofdstuk 8 Vergelijkend Praktijkonderzoek 131

8.0 Inleiding 131

8.1 Gevoerde gesprekken 131

8.2 Bevindingen 131

8.2.1 KWR Water

8.2.2 Rijkswaterstaat (RWS)

8.2.3. Van Gansewinkel Groep

8.2.4 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS

8.3 Conclusie

Hoofdstuk 9 Internationale aspecten 135

9.0 Inleiding 135

9.1 Internationale ontwikkelingen 135

9.2 Lessons learned 138

9.3 Conclusie 140

Hoofdstuk 10 Robotica 142

10.0 Inleiding 142

10.1 Verkenning 142

10.2 Algemene oriëntatie 143

10.3 Militaire robots 147

10.4 Politierobots 148

10.5 Toekomstperspectief 149

10.6 Relevante raakvlakken 152

10.7 Praktijkvoorbeelden 153

10.8 Thematische bijeenkomst 154

10.9 Conclusie 156

Hoofdstuk 11 Eindconclusie en aanbevelingen 158

11.0 Inleiding 158

11.1 Verantwoording en reflectie 158

***11.2 Eindconclusie* 159**

1. Hoe kan de omgeving waarin de politie opereert het beste worden getypeerd en wat betekent dit voor de relatie met toekomstonderzoek? 159

2. Wat kunnen (vormen van) toekomstverkenningen bijdragen om tot een meer toekomstgerichte, veerkrachtige politieorganisatie te komen. 160

3. Welke voor- en nadelen kleven aan toekomstverkenningen? 160

4. Wat kan gezegd worden over de rol en invloed van de toekomstonderzoeker bij het uitvoeren van toekomstonderzoek? 161

5. Welke (vormen van) toekomstverkenningen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit zijn de afgelopen 10 jaar door of ten behoeve van de Nederlandse politie uitgebracht en welke concrete toepassingen zijn daar uit voortgevloeid? 162

6. Hoe kunnen theoretische begrippen zoals “flexibiliteit”, “anticiperen”, “adapteren” en “strategische wendbaarheid” vertaald worden naar bruikbare handelingsopties voor de politie? 162

7. Wat kan de politie leren van twee, niet-politieorganisaties en twee Nederlandse overheidsorganisaties die toekomstverkenningen voor de uitvoering van de strategie toepassen? 163

8. Welke aangrijpingspunten levert dit onderzoek op als het gaat om de positionering van de politie op het terrein van toekomstverkenningen in internationaal verband? ... 164

9. Wat is er in de literatuur bekend over trends, toekomstverkenningen, kansen en dreigingen die met de komst van robotica samenhangen? ... 164

10. Welke (internationale) ervaringen zijn (binnen de politie) bekend waarbij terroristen en/of criminelen gebruik hebben gemaakt van robots en welke leerervaringen kunnen daaruit worden getrokken? ... 164

11.3 Aanbevelingen ... 165

Epiloog ... 167

Bijlage 1. Weergave van de behaalde resultaten gedurende de themabijeenkomst Robotica ... 168

MANAGEMENTSAMENVATTING

Inleiding

"*Wie zich serieus wil verdiepen in de toekomst van de politie, staat voor een allemachtig complexe, moerassige opgave. En het is haast onbegonnen werk, omdat degene die, […] zich toch in het moeras waagt, niet of nauwelijks op direct relevant werk van anderen kan steunen.*"
C. Fijnaut[1]

Met deze weinig hoopgevende uitspraak heb ik in 2013 een aanmerkelijk deel van mijn tijd bij Instituut Clingendael gestort op de vraag of, hoe en in welke mate toekomstonderzoek bij kan dragen aan het versterken van het optreden van de politie. Het achterliggende doel van dit onderzoek was na te gaan hoe de politie voldoende strategische veerkracht kan ontwikkelen op de lange(re) termijn als er zich voor haar nieuwe of gewijzigde kansen of bedreigingen manifesteren. Oorspronkelijk was het onderzoek toegespitst op de transnationale georganiseerde criminaliteit. Kort na aanvang bleek echter dat deze afbakening tot een dusdanige verenging leidde, dat de oorspronkelijke onderzoeksvraag niet (goed) beantwoord kon worden. De essentie van het oorspronkelijke onderzoeksplan is hierdoor echter niet aangetast. Hoewel de onderzoeksvraag zich niet gemakkelijk heeft laten beantwoorden, heeft dit onderzoek tal van aangrijpingspunten en handelingsopties opgeleverd aan de hand waarvan het strategische management nadere besluiten kan nemen.

Aanpak en verantwoording

In deze studie zijn diverse manieren van dataverzameling gehanteerd. In eerste instantie is er met betrekking tot alle deelonderwerpen uitvoerig literatuuronderzoek uitgevoerd, op zowel fundamenteel als toegepast niveau. Er is gebruik gemaakt van wetenschappelijke verhandelingen zowel als populair-wetenschappelijke bronnen. Ook zijn internetsites geconsulteerd. Aanvullend zijn er interviews afgenomen en informele gesprekken gevoerd met tal van personen uit de wetenschap, het (semi-)bedrijfsleven en binnen de overheid; bovendien zijn nieuwe (internationale) netwerken aangeboord. Ik heb vier werkbezoeken aan organisaties afgelegd en meerdere, voor dit onderzoek relevante (internationale) conferenties en *workshops* bijgewoond, waarvan de bevindingen hebben bijgedragen aan dit onderzoek. Tot slot is een themabijeenkomst georganiseerd waarbij 40 personen werden geconfronteerd met een toekomstige kans en/of dreiging voor de politie. Tijdens deze bijeenkomst stond de vraag centraal welke kansen en bedreigingen de deelnemers voor de politie voorzagen, nu robotica een steeds grotere rol zal gaan spelen in het maatschappelijk verkeer.

[1] C. Fijnaut. 'De toekomst van de politie in Nederland', in: *Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 47, no. 11, 1985, pp. 367-389 en 542-551, opgenomen in: *Politie in perspectief, instrumenten voor toekomstgericht denken over de maatschappelijke functie van de politie,* Den Haag, november 2012, p. 9.

Onderzoek

Dit onderzoek vangt aan met de vraag met welk type problemen de politie thans geconfronteerd wordt en welke concepten haar ter beschikking staan om de huidige en toekomstige problemen aan te kunnen pakken. Daarbij is uitvoerig stilgestaan bij de relatie tussen toekomstonderzoek, strategie van de politie en maatschappelijke dynamiek. In het verlengde daarvan is nagegaan wat toekomstonderzoek uitgevoerd over een periode van 10 jaar heeft toegevoegd aan de strategische besluitvorming binnen de politie.

Vervolgens is nagegaan wat er precies onder *toekomstonderzoek* moet worden verstaan en wat de voordelen en beperkingen van toekomstonderzoek zijn. In het verlengde hiervan heb ik onderzocht hoe die beperkingen geneutraliseerd kunnen worden. Ook heb ik aandacht besteed aan de *toekomstonderzoekers*, d.w.z. hun achtergrond, alsmede hun rol en invloed bij toekomstonderzoek.

Op basis van de in de literatuur beschikbare methoden en technieken is uitgezocht welke van die methoden en technieken (eventueel) geschikt zijn om binnen de politie toe te (gaan) passen.

Bij mijn vier werkbezoeken aan organisaties ben ik nagegaan hoe deze organisaties de relatie tussen toekomstonderzoek en de door hen gevolgde strategie hebben vormgegeven en wat de politie daarvan kan leren. Voorts heb ik verkennend onderzoek gedaan naar de manier waarop deze relatie in een aantal ons omringende landen gestalte wordt gegeven..

Tot slot zijn de hiervoor opgedane inzichten afgezet tegen een voor de Nederlandse politie reële ontwikkeling, namelijk de (verdere) introductie van robots in het maatschappelijk verkeer. In het bijzonder is nagegaan welke kansen en dreigingen de komst van robotica voor de politie kunnen inhouden en hoe hierop gereageerd kan worden.

Het onderzoek is afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Bevindingen

Omgevingsperspectief

De omgeving waarin de politie thans opereert kan worden als dynamisch, complex en onzeker worden getypeerd. Naast routinematige werkzaamheden krijgt de politie ook veelvuldig te maken met zogenaamde ‘wicked problems’: problemen waar geen eenduidige aanpak voor bestaat, waar veel belanghebbenden bij betrokken zijn en waar geen/moeilijk overeenstemming te bereiken valt over de kennis die tot hun oplossing kan leiden. Opgelegde prestatiedruk, securitisering, de snelheid van de ontwikkelingen en het verdwijnen van de monopoliepositie op (specifieke) kennis en informatie dragen ertoe bij dat de strategische en operationele focus van de politie dominant op het ‘hier en nu’ is gericht. Voorts is vastgesteld dat de politie opereert in tijden waarin onzekerheid, dynamiek, complexiteit en snelheid kenmerkend zijn voor tal van ontwikkelingen. Dit vraagt van de politieorganisatie om een

strategische beleidsvorming die flexibel en wendbaar is, zodat er snel ingespeeld kan worden op voor de politie veranderende (toekomstige) omstandigheden, alsmede om het schenken van aandacht aan zowel de transactionele als contextuele omgeving. Het ontwikkelen van een antenne, van alertheid en anticipatievermogen zijn hierbij belangrijke organisatorische competenties. Goed voorbereid zijn op een telkens veranderende samenleving blijkt ook een essentieel onderdeel voor effectief optreden van de politie, dat bovendien kan bijdragen aan haar maatschappelijk draagvlak.

Strategische wendbaarheid

Dit onderzoek heeft belangrijke aanwijzingen opgeleverd wat betreft de vraag welke theorieën een belangrijke rol spelen bij het belemmeren dan wel bevorderen van strategische flexibiliteit. Strategische flexibiliteit is de mate waarin een organisatie beschikt over een variëteit aan managementvaardigheden en de snelheid waarmee die geactiveerd kunnen worden ter vergroting van het stuurvermogen van het management en ter verbetering van de bestuurbaarheid van de organisatie. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat organisaties aan acht kerncompetenties moeten voldoen om strategische flexibiliteit te bereiken. Voor de politieorganisaties heb ik deze kerncompetenties met drie elementen uitgebreid, t.w. absorptievermogen, leren en improvisatievermogen. Tot slot heb ik op basis van tal van gevoerde gesprekken, afgelegde bedrijfsbezoeken en literatuurstudie negen aanbevelingen gedaan die het proactief handelen van de politie kunnen vergroten.

Terugblik

Uit mijn onderzoek is duidelijk geworden dat er de laatste tien jaar met zekere regelmaat toekomstonderzoek binnen de politie is uitgevoerd, onderzoek dat zich kenmerkt door fragmentatie in onderwerpen of een thematische focus. De opvolging of vertaling van de uitkomsten van uitgevoerd toekomstonderzoek lijkt nogal vluchtig en blijkt snel te worden ingehaald door nieuwe prioriteiten, concepten of ontwikkelingen. Andere actoren, zoals organisatieadviesbureaus, wetenschappelijke onderzoeksbureaus en semi-overheidsorganen, buigen zich eveneens met een zekere regelmaat over de toekomst van de politie. Ook de vertaling en betekenis van deze bevindingen, aanbevelingen en conclusies naar de politiepraktijk is moeilijk vast te stellen.

Toepassingsmogelijkheden voor de politie

Binnen de overheid wordt toekomstonderzoek frequent ingezet als instrument om het proces van strategische beleidsvorming te ondersteunen. Ook voor de politie kan toekomstonderzoek uitkomst bieden bij processen en gebeurtenissen die zich nog niet hebben gemanifesteerd, maar waarvan de contouren, afhankelijk van tijdshorizon en bereik, doorgaans al wel zichtbaar zijn. Om toekomstonderzoek mogelijk te maken, is een open, ontvankelijke houding van en passende inrichting binnen de politie noodzakelijk. Voor het uitvoeren van toekomstonderzoek staat de politie een breed arsenaal aan methoden en technieken ter beschikking. In het bijzonder lijken toekomstscenario´s en criminaliteitsgerichte *technology*

assessments uiterst geschikte instrumenten om het blikveld van de politie te verbreden. *Horizonscanning*, waarmee beoogd wordt heeft vroegtijdig de aandacht te vestigen op kansen, risico's en bedreigingen, kan hierbij als ondersteunende techniek worden ingezet. De achterliggende essentie van deze methoden is niet overvallen te worden door zich aandienende veranderingen waarop de politie wellicht (eerder) had moeten of kunnen reageren. Verondersteld wordt dat met alertheid en proactief politieoptreden vroegtijdige schade of 'het achter de feiten aanlopen' voorkomen kan worden.

Beperkingen en sociaal constructivisme

Aan toekomstonderzoek kleven echter ook beperkingen en valkuilen, die niet zonder risico genegeerd kunnen worden. Zo moet er rekening worden gehouden met (grote) verschillen in de leefwereld van toekomstonderzoekers en besluitvormers. Toekomstonderzoekers richten zich doorgaans op de (middel)lange termijn, terwijl de aandacht van besluitvormers doorgaans op de korte termijn is gericht. Besluitvormers hebben bovendien behoefte aan concrete handelingsperspectieven op de korte termijn, die toekomstonderzoekers vaak (nog) niet kunnen bieden. In toekomstonderzoek staan onzekerheid en dynamiek centraal, en aan die dimensies hebben besluitvormers vaak minder/geen behoefte.

Bovendien wordt toekomstonderzoek sociaal geconstrueerd; het is mensenwerk! Het sociaal constructivisme leert ons dat mensen behoefte hebben de complexe wereld om hen heen betekenis te geven. Dit proces valt niet stil te zetten en is inherent aan het 'mens zijn'. Het gevolg hiervan is dat ook toekomstonderzoekers voortdurend hun eigen werkelijkheid construeren en, afhankelijk van hun achtergrond, gebeurtenissen, hun opvoeding en vaardigheden, deze werkelijkheid al dan niet bijstellen. Ook is het niet denkbeeldig dat door toekomstonderzoekers gepercipieerde feiten en omstandigheden als objectief tot stand gekomen feiten worden opgevat en niet als sociaal geconstrueerde werkelijkheden. Toekomstonderzoekers hebben bovendien de neiging de (toekomstige) werkelijkheid te percipiëren die (nauw) aansluit bij door henzelf opgebouwde referentiekaders.

Teneinde valkuilen en beperkingen waar toekomstonderzoekers mee te maken kunnen krijgen, te neutraliseren, is het van groot belang dat stelselmatige reflectie op inhoud én proces plaatsvindt tussen de opdrachtgevers en de uitvoerders van toekomstonderzoek. Parallel daaraan is het cruciaal dat bij de werkzaamheden van toekomstonderzoekers stelselmatige reflectie door derden wordt georganiseerd. Dat kan bijvoorbeeld door de inzet van 'remarkable people', tegenspraak, peer review, etc.

Tot slot merk ik in dit verband op dat deze valkuilen zich niet alleen bij toekomstonderzoek, maar ook bij andere sociale processen manifesteren. Uit zowel het literatuuronderzoek als uit de vier bedrijfsbezoeken blijkt echter dat de faalkansen van toekomstonderzoek toenemen als aan dit aspect geen aandacht wordt geschonken.

Externe oriëntatie

De afgelegde bedrijfsbezoeken hebben een waaier aan inzichten opgeleverd over de vraag hoe organisaties de relatie tussen toekomst, de omgeving waarbinnen zij opereren en hun strategie hebben vormgegeven. Hoewel alle bezochte organisaties leereffecten opleveren waar de politie haar voordeel mee kan doen, valt de aanpak van Rijkswaterstaat in het bijzonder op; het is een doordachte en succesvolle aanpak, die kan steunen op meerjarige ervaringen, en die de meest concrete resultaten heeft opgeleverd.

Internationale oriëntatie

Bezien vanuit internationaal perspectief kan worden vastgesteld dat er binnen de onderzochte landen of organisaties geen sprake is van method(olog)ische consistentie, noch van enige Europese of mondiale samenhang. In vrijwel alle landen/organisaties wordt gebruik gemaakt van een vorm van toekomstonderzoek. Geconcludeerd kan worden dat de werkwijze van het *Bundeskriminalamt* (BKA) het meest is geïnstitutionaliseerd. Van de ervaringen die binnen het BKA met toekomstonderzoek zijn opgedaan, kan de Nederlandse politie veel opsteken.

Reële kans en/of bedreiging: robotica

In de onderzoeksopdracht is bepaald dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek, de interviews en bedrijfsbezoeken, afgezet moeten worden tegen een kans en/of dreiging waarmee de politie te maken krijgt. Hierbij is de keuze gevallen op robotica, dat steeds verder in het maatschappelijk verkeer waarneembaar wordt. Uit het literatuuronderzoek en de themabijeenkomst, waaraan werd deelgenomen door vertegenwoordigers van de wetenschap, Defensie, Politie, het Openbaar Ministerie, Instituut Clingendael en het bedrijfsleven, komt overduidelijk naar voren dat robotica kansen meebrengt voor de politie als het gaat om het uitvoeren van routinematig, gevaarlijk en saai werk. Ook het verkrijgen van een betere informatiepositie die anders niet of nauwelijks verkregen had kunnen worden, is een evident voordeel.

De komst van robotica houdt echter ook risico's in, met name in het geval robots door criminelen/terroristen tegen burgers of tegen de politie worden ingezet. Het is, mede op basis van de opgetekende voorvallen, aannemelijk dat criminelen/terroristen de komende jaren robots zullen (gaan) gebruiken om hun doelen te bereiken. Voor de politie is het dan ook noodzakelijk snel een strategische visie te ontwikkelen, waarin centraal staat hoe zij met robotica om wenst te gaan. Proactief anticiperen op ongewenste ontwikkelingen op dit terrein kan in het licht van dit onderzoek als een *conditio sine qua non* worden beschouwd.

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek is afgesloten met een conclusie en tien aanbevelingen. De wellicht belangrijkste aanbeveling is toekomstonderzoek als methode binnen de politie te introduceren, met als doel de strategische wendbaarheid van de politie te verhogen. Als belangrijkste randvoorwaarde beveel ik aan om stelselmatige reflectie op zowel inhoud als proces te

organiseren tussen de opdrachtgever en de uitvoerder(s) van toekomstonderzoek en met nadruk zorg te dragen voor betrokkenheid en draagvlak bij de afnemers van ervan.

Hoofdstuk 1 DYNAMIEK EN (ON-)ZEKERHEID

1.0 Inleiding

De positie van de politie in de huidige maatschappelijke context

Al geruime tijd staat het thema toekomstonderzoek op de beleidsagenda van de politie en wordt het belang van een strategische oriëntatie op de (nabije) toekomst onderkend. Bij de politie groeit de behoefte om, naast bestaande werkwijzen en instrumentaria, ook op de lange(re) termijn tijdig en adequaat geïnformeerd te worden over (ontluikende) dreigingen en kansen, om zodoende te kunnen anticiperen, handelingsopties te identificeren en passende maatregelen te treffen.

In het opgestelde onderzoeksplan[2] is als doel opgenomen na te gaan hoe de politie voldoende strategische veerkracht op de lange(re) termijn kan ontwikkelen om tijdig te anticiperen op voor haar relevante nieuwe of gewijzigde ontwikkelingen.

In dit inleidende hoofdstuk wordt eerst stilgestaan bij de maatschappelijke dynamiek en de effecten hiervan op de politie. De reden om de blik allereerst te richten op de omgeving en dynamiek waarbinnen de politie opereert, is noodzakelijk om een beeld te krijgen van de (internationale) omgeving en wisselende omstandigheden waaronder de politie haar werk moet doen. Deze eerste bevindingen zijn ook noodzakelijk om de kernvraag te kunnen beantwoorden, nl.: *zal de politie effectiever opereren als zij gebruik gaat maken van beleidsgericht toekomstonderzoek ten behoeve van haar strategie?* Immers, zonder inschatting van de omgeving en bijbehorende ontwikkelingen is het niet mogelijk de in de projectopdracht opgenomen vervolgvragen te beantwoorden, omdat de maatschappelijke context ontbreekt. Uiteraard is het niet mogelijk in dit hoofdstuk een volledig omgevingsbeeld van de politie weer te geven. Daarom concentreer ik mij op de maatschappelijke dynamiek die is ontstaan na de Val van de (Berlijnse) Muur (1989) en de consequenties daarvan voor de politie, op de vraag hoe en waarom veiligheidsvraagstukken ontstaan, wat de aard en type problemen zijn waarmee de politie geconfronteerd wordt en welke eventuele aangrijpingspunten er zijn om deze veiligheidsvraagstukken aan te kunnen pakken. Ook besteed ik aandacht aan de vraag *waarom* de politie aandacht zou moeten besteden aan zich aandienende maatschappelijke en criminogene ontwikkelingen. De uitkomsten van de hier uitgevoerde verkenning vormen als het ware het decor waartegen de bevindingen van de hierna volgende hoofdstukken afgezet kunnen worden.

[2] Goedgekeurde versie d.d. 7 maart 2013.

1.1 Dynamiek na de Val van de Muur

De wereld om ons heen verandert voortdurend. De aanhoudende mondialisering heeft ertoe bijgedragen dat vroegere scheidslijnen op cultureel, etnisch, sociaal en statelijk gebied zijn gaan schuiven en soms zijn opgeheven. Vanuit historisch oogpunt zijn veel veranderingen na de Val van de Muur in een stroomversnelling geraakt.[3] De vervolgens ontstane mogelijkheden voor personen, goederen, kennis/informatie, technologie en communicatie lijken onuitputtelijk. Vooral op het terrein van de technologie krijgt iedereen te maken met steeds verdergaande vormen van verandering. Omdat markten en technologieën steeds sneller veranderen, moeten organisaties vooral flexibel zijn om tijdig en snel te anticiperen op kansen, bedreigingen en mogelijkheden. Niet de vorm van de organisatie bepaalt het succes, maar de snelheid waarmee de organisatie die vorm verandert.[4] Begrippen die nauw samenhangen met anticipatievermogen zijn flexibiliteit, reactiesnelheid én het vermogen om regelmatige aanpassingen en veranderingen te combineren met stabiliteit en continuïteit binnen de organisatie.[5]

"*Actuele kennis en middelen van de politie bij de bestrijding van internetcriminaliteit houden echter nog steeds geen gelijke tred met de motivatie en middelen van cybercriminelen. Ook volgens het deskundigenpanel heeft de politie nog onvoldoende kennis om de razendsnelle digitale ontwikkelingen bij te benen*."
(Trendsignalement 2013, CCV)

In de achterliggende 20 jaar zijn vooral door de globalisering veel nieuwe kansen gecreëerd op het gebied van handel, communicatie, reizen, etc. Tegelijkertijd maken criminelen dankbaar van deze faciliteiten en infrastructuren gebruik.[6] Globalisering en internationalisering kunnen worden beschouwd als '*criminal market accelerators'* en zijn daarmee voor de politie onontkoombare ontwikkelingen. De transnationale criminaliteit tiert welig,[7] en vormt een reële bedreiging voor fragiele staten en in gebieden waar veel conflicten

---

[3] J. Gleick, *Faster*, *The Acceleration of Just about Everything*, New York: U.E. Kemmesies, 2000.

[4] H.W. Volberda in *Link Magazine*, december 2011.

5 H.W. Volberda, *De flexibele onderneming*, Deventer: Kluwer, 2004.

[6] Volgens een rapport van Europol heeft 40% van de georganiseerde criminele groepen die momenteel in Europa actief zijn, een netwerkachtige structuur. "Netwerken spelen een steeds belangrijkere rol bij de organisatie en het gedrag van criminele groepen […] De netwerkvormen waarin deze groepen zich organiseren, zijn een illustratie van een mate van criminele opzet, expertise, ervaring en raffinement die overeenkomt met de uitdagingen en kansen in moderne omgevingen." Europol, *EU Serious and Organized Crime Threat Assessment*, Den Haag: Europol, 2013, p. 33.

[7] Volgens een rapport van de vereniging van het Italiaanse Midden- en Kleinbedrijf en SOS Impresa bedroeg de winst van de Italiaanse georganiseerde misdaad in 2011 honderd miljard euro. SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese*, Rome: Aliberto Editore, 2012.

voorkomen.[8] Deze vorm van criminaliteit infecteert samenlevingen door corruptie en machtsmisbruik.[9] Ook is er overtuigend bewijs dat het in de transnationale misdaad verdiende geld wordt aangewend om politieke en/of terroristische organisaties te financieren of te ondersteunen.[10] Criminaliteit en onveiligheid zijn al meerdere jaren belangrijke onderwerpen die de politiek domineren. De Nederlandse bevolking beschouwt onveiligheid als één van de grootste maatschappelijke problemen. Los van de vraag of deze beeldvorming in objectieve zin klopt, bestaat er bij de bevolking grote gevoeligheid voor uit criminaliteit en onveiligheid voortkomende problemen. Voor de bevolking zijn de effecten die met georganiseerde criminaliteit samenhangen minder zichtbaar, omdat men er vaak niet persoonlijk mee geconfronteerd wordt, maar de ontwrichtende effecten van de georganiseerde criminaliteit op het maatschappelijk leven kunnen een enorme impact hebben. Inwoners van Nederland waren overigens in 2004 al van mening dat de transnationale georganiseerde misdaad al geruime tijd geïnfiltreerd is in de samenleving en de economie.[11]

1.2 Toenemende druk op de politie

Organisaties in de (semi-)publieke sector staan meer en meer onder druk van maatschappelijke, politieke, financiële en economische krachten, alsmede van door de maatschappij aan hen gestelde eisen. Burgers, publieke en private partijen verwachten tijdige en correcte dienstverlening op maat, kwaliteit en een juiste balans tussen enerzijds inmenging en anderzijds zorg van overheidswege. Daar komt bij dat organisaties, inclusief het handelen van medewerkers en professionals, scherper gevolgd en beoordeeld worden door onder meer internet en *social media*. Het gevolg van deze invloed is dat de politie zich steeds meer ontwikkelt van een enigszins gesloten en min of meer naar binnen gekeerde organisatie met monopolistisch gedrag, naar een steeds meer toegankelijker orgaan dat informatie en kennis met het publiek en andere organisaties deelt. Tegelijkertijd wordt de politie afhankelijker van publiek en partnerorganisaties, vanwege het feit dat het monopolie op informatie en kennis niet meer het exclusieve domein van de politie is. Publieke verantwoording voor prestaties en

---

[8] Zie http://www.millennium-project.org/, waarin gesteld wordt dat Trans National Organized Crime één van de 15 uitdagingen is die de wereld bedreigen: "How can transnational organized crime networks be stopped from becoming more powerful and sophisticated global enterprises?"

[9] Idem, "The UN Office on Drugs and Crime has called on all states to develop national strategies to counter Trans National Organized Crime as a whole, which can provide input to the development and implementation of global strategy and coordination. Yet, UNODC notes that states are not seriously implementing the UN Convention against Transnational Organized Crime, which is the main international instrument to counter organized crime. UNODC, with other agencies, has founded the International Anti-Corruption Academy, near Vienna; one of its goals is to tackle the connection of TOC and corruption. That combination, *allowing government decisions to be bought and sold like heroin, makes democracy an illusion.*" [cursivering, HH]

[10] Voorbeelden hiervan zijn de FARC, die in Columbia opereert en haar financiën verkrijgt via ontvoeringen en handel in drugs, en de opiumteelt in Afghanistan, die door al-Qaida als financieringsbron wordt gebruikt (Lezing Instituut Clingendael, d.d. 11 november 2013, waarbij vertegenwoordigers van Europol en Interpol dit beeld bevestigen.)

11. Sociaal en Economisch Planbureau, *In het zicht van de toekomst, Sociaal en Cultureel Rapport,* 2004, p. 464.

kwaliteit van dienstverlening lijkt daarmee een nadrukkelijker opgave dan ooit tevoren. Bovendien is voor de politie van belang dat de politieke en maatschappelijke aandacht voor veiligheidsvraagstukken de afgelopen jaren fors is toegenomen.[12]

1.3 'Securitisering'

Voordat er nagedacht kan worden over het signaleren en (eventueel) aanpakken van nieuwe risico's of onzekerheden waar de politie mee van doen krijgt, is het belangrijk na te gaan *hoe* thema's die de politie raken op de politieke agenda komen. Hiertoe horen vragen als: wanneer, waardoor en door wie of wat ontstaan (plotseling) veiligheidsthema's? Het antwoord op deze vragen is van belang omdat daarmee inzicht kan worden verkregen in hoe veiligheidsvraagstukken ontstaan en hoe daarop door de politie eventueel geanticipeerd kan worden.

Volgens De Graaf kennen veiligheidsvraagstukken naast objectieve ook subjectieve factoren, waarbij communicatie en intersubjectiviteit een ondubbelzinnige rol spelen.[13] Bij de subjectieve factoren spelen macht, invloed en belangen een aanzienlijke rol. Het denken over veiligheidsvraagstukken is volgens De Graaf geen statische of objectieve grootheid, maar het resultaat van *"een proces van historische contingenties en sociale constructie"*.[14] Deze benadering is verder uitgewerkt door 'de Copenhagen School',[15] die een empirisch-historische methodologie heeft ontwikkeld aan de hand waarvan het proces van 'securitisering' in kaart kan worden gebracht; wie/welke actoren "spreken veiligheidsvraagstukken uit"; wat is het subject van het vraagstuk (wie of wat vormt de dreiging/het risico?); wat vormt het object van het vraagstuk; welke onderliggende waarden zijn in het geding; wie of wat moet waartegen worden beschermd en waarom? Veiligheidsvraagstukken worden door de Copenhagen School gepostuleerd als een intersubjectief proces dat mogelijk wordt gemaakt door taalhandelingen, de zgn. 'speech acts', die uitgevoerd worden door relevante 'actoren'.[16] Dat kunnen politieke figuren, politieke partijen, maatschappelijke groeperingen, actiegroepen, etc. zijn. Deze actoren zorgen ervoor dat veiligheidsvraagstukken een beleidsaangelegenheid worden of ze dusdanig beïnvloeden dat ze zonder enige aarzeling op de politieke agenda worden geplaatst.

---

[12] Zie bijv. H. Boutellier, *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Boom Lemma uitgevers, 2006.

[13] B. de Graaf in: A. Brenninkmeijer, B. de Graaf, S. Roeser & W. Passchier, *Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden, Hoe doen we dat samen?*, Essaybundel, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur & Milieu / Bureau KLB, 2012, p. 24.

[14] Idem.

[15] Kern van Deense onderzoekers met o.a. B. Buzan en O. Waever. Zij waren vooral rond 1998 actief met onderzoeksactiviteiten en publicaties.

[16] Idem.

Zo stelt Vander Beken[17] over transnationale georganiseerde criminaliteit: *"Organized crime is not a 'natural' crime phenomenon that can be observed, counted and classified like other crimes. More than most other types of crime, organized crime is a social construct that strongly reflects policy choices and beliefs."* Vanuit de historie bezien krijgen veiligheidsthema's telkens een andere invulling, gebaseerd op intermenselijke afspraken en erkende percepties die in een bepaald tijdvak voor waar werden aangenomen. Zo stelt de criminoloog Garland[18] dat risico's en onzekerheden die met veiligheid samenhangen de westerse samenleving dusdanig hebben beïnvloed dat er sprake is van een *'society of control'*, waarbij preventie en risicomanagement de boventoon zijn gaan voeren, ten koste van ideologische aanpakken.

1.4 Ongestructureerde beleidsproblemen en 'wicked problems'

Uit de vorige paragrafen blijkt al dat de politie geen eenvoudige taak heeft en naast routine-werkzaamheden ook in aanraking komt met ingewikkelde, complexe problemen, die ik hierna aanduid als ongestructureerde beleidsproblemen of 'wicked problems'. In deze paragraaf ga ik nader in op de vraag hoe complexe beleidsproblemen kunnen worden onderscheiden en hoe ze kunnen worden aangepakt.

1.4.1 'Actoren maken de problemen'

Van de Graaf en Hoppe benadrukken dat maatschappelijke vraagstukken niet ontstaan, maar sociaal geconstrueerd worden.[19] Zo stellen zij dat een beleidsprobleem geen natuurlijke eigenschap is van een situatie, maar een politieke beoordeling van een situatie door een politieke actor.[20]. In 't Veld scherpt deze benadering verder aan door te stellen: *"de actoren vormen samen beleidsproblemen. Zonder actoren zijn er geen problemen, sterker nog: actoren maken de problemen."*[21].

Het is alleszins duidelijk dat het bij de complexe vraagstukken niet gaat om één probleem of om één verantwoordelijke, laat staan dat er sprake zou kunnen zijn van 'one best way of organizing'. Multicausaliteit speelt hier een voorname rol; in sociale systemen zijn er doorgaans (achteraf) vele oorzaken te duiden die tot een bepaald gevolg hebben geleid. Vrijwel tegelijkertijd heeft elke op zichzelf staande gebeurtenis ook weer vele gevolgen.

---

[17] T. Vander Beken. 'Risk, uncertainty and the assessment of organised crime', in: C. de Franco & C.O. Meyer, *Forecasting, Warning and Responding to Transnational Risks*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p. 85.

[18] D. Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, University of Chicago, 2001.

[19] H. van de Graaf & R. Hoppe, *Beleid en Politiek: een inleiding tot de Beleidswetenschap en de Beleidskunde*, Bussum, 1996.

[20] Idem, p. 431.

[21] R. In 't Veld, *Kennisdemocratie, opkomend stormtij*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2010, p. 80.

Kortom, de politie ziet zich gesteld voor gelaagde en complexe uitdagingen, waarbij in essentie vier elementen een rol spelen:

1. Het toegenomen aantal maatschappelijke problemen, hun aard en de onderlinge verwevenheid daarvan;

2. Het aantal vereiste en soms verschillend toe te passen strategieën die al dan niet binnen de politie voorhanden zijn om probleemvelden aan te pakken;

3. De onontkoombare en onontbeerlijke (*ad hoc*-) samenwerking met maatschappelijke partners waarmee probleemvelden aangepakt en opgelost kunnen worden. Hierbij is het van het grootste belang dat die samenwerking doorgaans effectief en efficiënt is, tegen zo min mogelijk kosten en binnen de geldende regelgeving; en

4. Het verhoudingsgewijze grote aantal partijen en actoren die invloed uitoefenen op de wijze waarop de politie haar taken dient uit te oefenen, en in meer of mindere mate en vanuit eigen perspectief en belangen de 'performance' van de politie (mede) bepalen.[22],[23]

Hisschemöller en Hoppe hebben een indeling gemaakt van de typologie van beleidsproblemen.[24] Zij merken op dat er sprake is van een ideaal-typische indeling, waarbij gedefinieerde problemen, afhankelijk van tijdfasering en verdergaande ontwikkeling van het probleem, anders ingedeeld kunnen worden. In het ontwikkelde model worden op twee assen enerzijds normen/waarden en anderzijds kennis tegen elkaar afgezet. Door de vraag te stellen of er consensus bestaat omtrent de normen en waarden die ter discussie staan resp. de kennis die nodig is om het probleem op te lossen, ontstaat de volgende indeling:

Gestructureerd probleem: de doelen van beleid en de benodigde kennis zijn bekend en er bestaat consensus over de oplossing ervan.

Matig gestructureerd probleem: er bestaat overeenstemming over het doel van beleid. Centraal staat de vraag hoe het doel het beste bereikt kan worden.

---

[22] C. Sprenger & E. Teeuwisse, *Slim vakmanschap: Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie,* Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2011, pp. 17 en 18.

[23] In het politiële verkeer spelen o.a. de volgende actoren een rol: het Openbaar Ministerie (Gezag over de opsporing); Burgemeesters (als gezaghebber vanuit openbare orde-perspectief); burgers (als klant, benadeelde, betrokkene, opiniemaker, verdachte, lid van de maatschappij, etc.); Klantenpanels; de Ombudsman; parlementariërs; gemeenteraad; parlementaire-enquêtecommissies; maatschappelijke onderzoeksinstituten; onderzoeksinstituten van de overheid (Algemene Rekenkamer, Adviesorganen en Toezichthouders als de Onderzoeksraad voor de Veiligheid); belangenorganisaties als het MKB, VNO NCW, KNVB; verzekeraars en financiers, etc.

[24] M. Hisschemöller & R. Hoppe, 'Coping with Intractable Controversy: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis', in: *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, jrg. 8, no. 4, 1996, pp. 40-60.

Slecht gestructureerd probleem: er is verschil van mening over de normen en waarden die binnen de problematiek een rol spelen.

Ongestructureerd probleem: er bestaat noch consensus over de in het geding zijnde waarden en normen, noch over de kennis die nodig is om het probleem op te lossen.

Bij *ongestructureerde beleidsproblemen* of '*wicked problems*' helpen meer analyses niet om het probleem op te lossen, aangezien het door de verwevenheid en samenhang niet geïsoleerd benaderd kan worden. Grint[25] onderscheidt naast 'wicked problems' ook *kritieke* problemen en *getemde* problemen. *Kritieke* problemen worden gekenmerkt door een acuut vraagstuk dat direct om een antwoord vraagt. Er is sprake van een duidelijke bevelstructuur die eenzijdig oplossingsrichtingen formuleert en laat uitvoeren. *Getemde* problemen zijn weliswaar complexer van aard, maar zij kunnen langs een logische en rationele weg opgelost worden.

Volgens In 't Veld leiden 'wicked problems' vaak tot politieke onenigheid, besluiteloosheid of crisis. De oplossing van dit type problemen is volgens In 't Veld niet méér informatie, maar "warme communicatie" tussen de verschillende actoren: *"in een dergelijke sfeer waarin complexiteit en onzekerheid domineren, is het naar het oordeel van de meeste gezaghebbende auteurs wenselijk om de conversie van kennis en inzicht […] te gieten in de vorm van ontmoetingen tussen kennisdragers en beleidsmakers"*.[26]

'Wicked problems' ontstaan volgens Heisbourg[27] door 'verdichting' van de wereld. Het gaat hier om de nauwe verwevenheid, de veelheid en complexiteit van de onderlinge betrekkingen binnen samenlevingen, tussen staten en de grensoverschrijdende uitdagingen waarmee de wereld wordt geconfronteerd, aldus Heisbourg. Het effect hiervan is toenemende onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en gebeurtenissen. De beste strategie voor het omgaan met 'wicked problems' is volgens Heisbourg zich te wapenen tegen het onverwachte. Een soortgelijke mening is De Graaff[28] toegedaan, die eveneens stelt dat de toenemende complexiteit en dynamiek tot turbulentie, onzekerheid en problemen leiden voor het vaststellen van causale verbanden.

1.4.2 Transdisciplinaire kennisontwikkeling als perspectief

Het uitgangspunt dat complexe maatschappelijke problemen opgelost kunnen worden door naast theoretische, zuiver wetenschappelijke kennis ook gebruik te maken van ervaringen en inzichten van professionals, kennisgebruikers, innovators, beleidsmakers, (*ad hoc-*

---

[25] K. Grint, 'The leadership challenges of wicked problems', in: Grint (red.), *Managing and Leading People: Rethinking people and organization*, London: The Marketing & Management Collection, Henry Stewart Talks Ltd, 2010.

[26] Idem, p. 69.

[27] F. Heisbourg, *De verdichting van de wereld*, Roularta Books, februari 2010.

[28] B.G.J. de Graaff, '*De wetenschapper en de spin*, Over de (on)mogelijkheid van toekomstverkenningen ten aanzien van radicalisering en terrorisme', inaugurele rede Universiteit Leiden, 22 januari 2008.

)maatschappelijke groepen en consumenten, wordt kenniscocreatie genoemd: *"Kenniscocreatie is een vorm van kennisontwikkeling waarbij onderzoekers afkomstig uit verschillende wetenschappelijke vakgebieden samenwerken met maatschappelijke stakeholders. Kenniscocreatie is gericht op het ontwikkelen van concrete handelingsopties voor maatschappelijke vraagstukken.*"[29] Per saldo ontstaat dus gedeelde kennis, dat een product is van wederzijdse beïnvloeding en uitwisseling van informatie, kennis en standpunten. De aldus ontstane kennis wordt ook wel 'negotiated knowledge' genoemd.

Kenniscocreatie is er per saldo op gericht om tot een gezamenlijke probleemstructurering te komen die concrete handelingsperspectieven biedt voor de aanpak van maatschappelijke veranderingsprocessen. Daarvoor is nodig dat de handelingstheorieën van betrokken maatschappelijke stakeholders en de beschikbare wetenschappelijke kennis (goed) op elkaar afgestemd raken in een sociaal leerproces. Kenniscocreatie heeft om die reden dan ook een sterk sociaal, interactief karakter. Dit handelingsgerichte karakter impliceert dat het onderzoek erop gericht is de kennis die ontwikkeld wordt ook in de praktijk toe te passen. Dit is om twee redenen van belang. In de eerste plaats omdat het leren van maatschappelijke stakeholders betrekking heeft op hun concrete handelen. Wanneer kenniscocreatie niet handelingsgericht zou zijn, zou een concrete handelingscontext waarin maatschappelijke stakeholders kunnen leren, ontbreken. Ook zou het lastig zijn de handelingstheorieën en perspectieven van maatschappelijke stakeholders te articuleren. De achtergrondtheorieën en kennis op basis waarvan maatschappelijke stakeholders handelen, zijn vaak stilzwijgend (*tacit knowledge*) en worden pas binnen een concrete handelings- en probleemcontext gearticuleerd. Het handelingsgerichte karakter is, ten tweede, van belang omdat ongestructureerde maatschappelijke vraagstukken per definitie met veel onzekerheden gepaard gaan. Deze onzekerheden laten zich maar deels reduceren door onderzoek. Het ligt voor de hand zoveel mogelijk te experimenteren en (voorzichtig) te implementeren in de praktijk om zodoende na te gaan of een bepaalde probleemoplossing die op grond van deels onzekere en deels theoretische kennis tot stand is gekomen, in de praktijk tot tevredenheid van alle betrokkenen werkt.

De benadering van kenniscocreatie kan in een breder kader worden geplaatst, namelijk dat van de *transdisciplinaire kennisontwikkeling*. Transdisciplinair onderzoek gaat volgens In 't Veld naast de inhoud ook over het proces van kennisproductie, over de interpretatie van de resultaten en over de totstandkoming van probleemstellingen en probleemoplossingen.[30] Transdisciplinaire beleidsontwikkeling is (uiteindelijk) gericht op het ontwerpen van een handelingsperspectief dat op voldoende draagvlak van relevante actoren en belanghebbenden kan rekenen. Het gaat bij deze vorm van kennisontwikkeling niet alleen om het presenteren

[29] Femke Merkx, *Samenwerken aan werkzame kennis: Methoden en technieken voor kenniscocreatie*, Den Haag: Rathenau Instituut, januari 2012, p. 9.

[30] In 't Veld, *op.cit. noot 21*, p. 139.

van zuiver wetenschappelijke inzichten, maar ook om kennisontwikkeling die voortkomt uit 'Wisdom of the Crowds', 'Citizens Science', 'Lay knowledge'[31] en 'Mode 2 Science'.

"*With societal and economic transformations taking place throughout the world, the value of policing is increasingly determined by a coproduction process involving many public, private and civil actors. They issued a timely reminder that no law enforcement organisation can simply impose its values and definition of order on society, nor can a policing organisation with limited resources simply respond to shifting public demands and priorities.*"[32]

1.4.3 Mode 2 Science

Manuel Castells[33] heeft met zijn indrukwekkende trilogie (*Magnum Opus*) over de informatiemaatschappij een eerste aanzet gegeven over de hier beschreven ontwikkeling. Hij beschrijft wanneer hij de 'modes of production' behandelt, onder andere een mondiaal netwerk van economische centra die enerzijds met elkaar verbonden zijn, maar anderzijds elkaar permanent beconcurreren. Om in deze snel veranderende omgeving succesvol te kunnen zijn, is dé kerncompetentie van deze netwerken snelle en continue innovatie op basis van kennis.

Gibbons et al.[34] en (later) Van de Kerkhof[35] hebben het concept van Mode 2 Science doorontwikkeld. In *The new production of knowledge: dynamics, science and research in contemporary societies* betogen Gibbons et al. dat doordat er zoveel empirische data voorhanden zijn er sprake is van een transformatie in de wijze waarop kennis wordt ontwikkeld. Vanwege het ontbreken van een adequate terminologie gaven zij deze nieuwe

[31] Bij de eerste drie genoemde vormen gaat het om actieve participatie van burgers of leken bij maatschappelijke (kennis)vraagstukken en de daarbij te genereren oplossingen. De achtergrond van deze beweging is dat participerende burgers dragers van kennis zijn en uit dien hoofde ook beschikken over functionele kennis, zonder dat die *per se* wetenschappelijk van aard behoeft te zijn. Surowiecki heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van *Wisdom of the crowds.* In zijn boek beschrijft hij dat leken soms tot betere prestaties in staat zijn dan (groepen van) experts. Zo bleek een (goed geïnformeerd) lekenteam de verblijfplaats van een verongelukte onderzeeër beter te lokaliseren dan verscheidene expertteams. Het lekenteam ging niet gehinderd door specifieke kennis te werk, terwijl de expertteams gehinderd werden door allerlei veronderstellingen over zeestromingen. (J. Surowiecki, *The wisdom of the crowds; Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economics, society and nations*, London: Little Brown Anchor Books, 2005.)

[32] 'Policing for a safer world', Internationale conferentie *Pearls in Policing*, gehouden op 9-13 juni 2012 te Singapore, executive summary, p. 1.

[33] M. Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture. (Volume I, The Rise of the Network Society (1996); Volume II, The Power of Identity (1997); Volume III, End of Millennium)*: Oxford; Blackwell Publishers.

[34] M. Gibbons, C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott & M. Trow, *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*, London: Sage, 1994.

[35] M. van de Kerkhof, *Wetenschapsbeoefening in het NOP: verschuivend naar postnormaal?*, dissertatie, Nijmegen, 1999.

vorm van kennisontwikkeling aan met de abstracte term 'Mode 2 Science', en de term 'Mode 1 Science' voor de meer klassieke, monodisciplinaire vorm van kennisontwikkeling.

In Nederland wordt 'Mode 2 Science' ook wel aangeduid met de overkoepelende term 'praktijkgericht onderzoek'.[36] De Jong en Tops definiëren het als volgt : "*Praktijkgericht onderzoek is een vorm van kennisontwikkeling, waarbij de aanleiding ligt in kansen of problemen in de beroepspraktijk. De eenmaal ontwikkelde kennis wordt tot waarde gebracht in nieuwe (innovatieve) producten, processen en diensten ter benutting van deze kansen of de oplossing van deze problemen. De kennis wordt actief beschikbaar gesteld en in een breed verband van professionals uit deze beroepspraktijk verspreid (kenniscirculatie). De kwaliteit van deze vormen van kennisontwikkeling wordt afgemeten aan haar bruikbaarheid (valorisatie) en aan haar betrouwbaarheid en validiteit.*"

Tot slot sta ik in dit verband nog even stil bij het werk van Schuilenburg, dat naadloos past in de hierboven gegeven theoretische verkenning. Schuilenburg[37] betoogt in zijn proefschrift dat de overheid niet meer alleen tot criminaliteitsbestrijding in staat is; zij heeft de kennis, inbreng en medewerking van private partners nodig. Private partners op het gebied van veiligheid treden echter ook zelfstandig, zonder de politie op, zoals moge blijken uit de groei van de particuliere beveiligingssector, buitengewoon opsporingsambtenaren, etc. Veiligheid is dus een maatschappelijk vraagstuk dat ons allemaal raakt. Schuilenburg behandelt een aantal casussen en probeert inzichtelijk te maken hoe criminaliteitsbestrijding plaatsvindt in groepen van gemengde samenstelling, te weten de overheid en afwisselende (*ad hoc*) publiek-private coalities. Schuilenburg is positief over deze samenwerkingsvormen, die naar zijn mening een nieuw perspectief bieden op de aanpak van veiligheidsvraagstukken.[38]

1.4.4 Cocreatie door de politie; lopen op de plattegrond van een ander

Het toepassen van transdisciplinaire kennis is volgens Merkx geen eenvoudig proces: maatschappelijke stakeholders, waaronder de politie, komen vaak pas in actie als er daadwerkelijk wat op het spel staat. Hun kennis en normatieve voorkeuren zijn vaak stilzwijgend en impliciet. Ze worden pas gearticuleerd binnen een concrete handelings- en probleemcontext. Betrokkenheid van andere maatschappelijke actoren naast de politie is van evident belang, omdat juist zij vaak het vermogen bezitten veranderingen tot stand te brengen. Vooral wanneer veranderingen substantieel zijn, vergen ze een intensief collectief leerproces, op basis waarvan alle betrokken actoren hun handelen – in wederzijdse afstemming – veranderen. Daar staat tegenover dat wanneer maatschappelijke actoren zelf betrokken zijn bij de ontwikkeling van de benodigde kennis, de kans veel groter is dat die kennis goed geborgd

---

[36] H. de Jong, P. Tops & M. van der Land (eds.), *Prikken in praktijken, de ontwikkeling van praktijkgericht onderzoek in Nederland* , Den Haag: Boom Lemma, 2013, Hoofdstuk 1.

[37] M. Schuilenburg, *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief* (proefschrift; handelsuitgave: Den Haag: Boom Lemma, 2012).

[38] Idem, pp. 395-396.

wordt in de maatschappelijke praktijk en ook daadwerkelijk tot verandering zal leiden.[39] Ook wetenschappers moeten wennen aan een andere manier van kennisontwikkeling: *"Zij [wetenschappers] dachten op het gebied van kennis collectief monopolist te zijn, maar moeten nu plotseling concurreren met burgers, die naar het oordeel van beleidsmakers soms gelijkwaardige inzichten representeren*"[40] en "*iedere deelnemer moet daarbij tot op zekere hoogte 'vreemdgaan' ten opzichte van zijn zuivere stiel.*"[41]

Het gaat er bij cocreatie dus om maatschappelijke met wetenschappelijke kennis te verknopen, zonder dat aan de relevantie en essenties afbreuk wordt gedaan. Dat vergt een aanzienlijke mate van reflexief vermogen op het eigen handelen en doen. Bij transdisciplinair onderzoek gaat het om de ontwikkeling van en continue afstemming tussen drie soorten van elkaar verschillende, maar ook met elkaar samenhangende kennis, t.w. 1. Systeemkennis; 2. Doelkennis; en 3. Transformatiekennis.[42]

1. **Systeemkennis** is kennis over het ontstaan en de verdere ontwikkeling van maatschappelijke vraagstukken. Daarbij verwijst systeemkennis zowel naar natuurlijke als naar maatschappelijke processen. Een voorbeeld van systeemkennis is kennis over de leeftijdsopbouw van de bevolking en de wijze waarop deze zich in de toekomst zal ontwikkelen. Systeemkennis, of het ontbreken daarvan, vormt vaak de basis van een maatschappelijk vraagstuk.

2. **Doelkennis** heeft betrekking op de gewenste situatie. Doelkennis beantwoordt vragen omtrent het bepalen en uitleggen van de noodzaak tot verandering, de gewenste doelen en betere praktijken. Bij doelkennis gaat het om de fysieke en sociale mogelijkheden van veranderingen, maar daarnaast spelen normatieve overwegingen en de afweging van uiteenlopende belangen een rol.

3. **Transformatiekennis** betreft kennis die nodig is om de "technische, sociale, wettelijke, culturele en andere handelingsopties (…) om bestaande praktijken te veranderen en gewenste praktijken te introduceren". Het is de kennis die noodzakelijk is om van systeemkennis naar doelkennis te komen.

1.5 Het voorzorgbeginsel, verplichtingen voor de politie uit onverwachte hoek?

Alle aanhoudende en snelle veranderingen in de maatschappij vragen veel van de politie, ook om beter te anticiperen op nieuwe vormen van criminaliteit. In het bestek van dit onderzoek

---

[39] C. Leeuwis & A. van den Ban, 'Communication for Rural Innovation', in: *Rethinking Agricultural Extension*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004, p. 149 (Third Edition), in: Merkx, *op.cit. noot 29*.

[40] In 't Veld, *op.cit. noot 21* , p. 69.

[41] Idem, p. 87.

[42] G. Hirsch Hadorn et al. (eds.), *Handbook of Transdisciplinary Research*, Dordrecht: Springer,2008; ProClim (Forum for Climate and Global Change, Scientific Academies Swiss Academy of Sciences), *Research on Sustainability and Global Change - Visions in Science Policy by Swiss Researchers*, Bern: CASS/SANW, 1997.

lijkt de vraag terecht *waarom* de Nederlandse rijksoverheid – en dus ook de Nederlandse politie – zich bezig zou moeten houden met het vroegtijdig detecteren en signaleren van onbekende risico's of (on)bekende dreigingen.[43] Het antwoord op deze vraag kan in zekere zin herleid worden naar het zogenaamde 'voorzorgsbeginsel', dat in diverse Nederlandstalige publicaties van vooral de Gezondheidsraad[44] en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)[45] wordt aangehaald. Alvorens deze vraag kan worden beantwoord, dienen de begrippen 'risico's' of 'onzekerheden' nader te worden gedefinieerd. Hiervoor volg ik de definiëring die de WRR hanteert,[46] omdat deze indeling goed past in de context van dit onderzoek. Onder ***risico's*** worden begrepen: calculeerbare veiligheidsproblemen waarvan de aard, de omvang van het potentiële gevaar, de kansen en de effecten voldoende bekend en onbetwist zijn. ***Onzekerheden*** zijn veiligheidsproblemen waarbij het zicht op de relaties tussen oorzaken en effecten gebrekkig is, die nog niet onomstotelijk vaststaan en waarvan de effecten controversieel zijn en waarvan de meningen uiteenlopen over wat normatief wel en niet acceptabel is. Op basis van deze definities kan gesteld worden dat onzekerheden vooral toekomst gerelateerd zijn, doordat er nog veel causale onduidelijkheden bestaan die een nadere verklaring behoeven alvorens ze behoorlijk gekwalificeerd kunnen worden. Daarvoor is per definitie meer kennis nodig, die nog ontwikkeld moet worden. Risico's echter zijn transparant in aard en omvang, evenals de eventuele consequenties als aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt en het (niet) beoogde effect in kan treden. In dit verband wijs ik ook nog op een door de WRR[47] gebruikte definitie van de zogenaamde ***onzekere risicoproblemen.***[48] Deze kenmerken zich doordat "*er weinig of niets is bekend over de kans, de schade of over de oorzaak-effectrelaties. Dit type risico's heeft daarmee een speculatief karakter waarbij de rol van de wetenschappelijke experts verandert. De gewenste aanpak richt zich hier meer op participatieve kennisproductie tussen wetenschap, stakeholders, maatschappelijke actoren en burgers. Kennis betreft dan zowel feitelijke kennis, als ook onzekerheidsinformatie, percepties, acceptatie en tolerantie van onzekere risicoproblemen. Deze informatie dient vervolgens expliciet meegenomen te worden in de afwegingen die worden gemaakt*."

---

[43] Hierbij kan het dan gaan om een bekend achterliggend probleem dat zich qua omvang, aard en onzekerheid in een nog niet bekende vorm manifesteert.

[44] Gezondheidsraad, *Voorzorg met rede*, Den Haag, publicatie 18 (op www.gezondheidsraad.nl , geraadpleegd 6 augustus 2013).

[45] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Onzekere Veiligheid,* 2008, nr. 81 (op www.wrr.nl , geraadpleegd op 6 augustus 2013).

[46] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Evenwichtskunst, over de verdeling van verantwoordelijkheid van fysieke veiligheid,* Den Haag, 2011, pp. 14-15.

[47] Idem, p. 119.

[48] Naast deze categorie zijn ook eenvoudige, complexe en ambigue risicoproblemen beschreven: WRR, *op.cit. noot 47*, pp. 118-121.

Op basis van de hierboven aangehaalde publicaties kan worden afgeleid dat de rijksoverheid een strategie behoort te ontwikkelen waarbij risico's en opkomende onzekerheden gewogen moeten worden uit het oogpunt van bescherming van de samenleving en de bevordering van de gezondheid van mens en milieu. De WRR neemt ten aanzien van dit vraagstuk eveneens een helder standpunt in: "*Vanuit het nieuwe risicoparadigma bezien houdt het voorzorgsbeginsel volgens de raad in dat de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving een proactieve omgang met onzekerheden vereist. Zo'n proactieve omgang kan op verschillende manieren zijn beslag krijgen: door actief onderzoek te entameren; door zgn. early warning systemen in te richten; door expliciet uiteenlopende disciplinaire en maatschappelijke gezichtspunten in de beschouwingen te betrekken; door beleid te ontwikkelen gericht op het verminderen van kwetsbaarheid en aandacht te besteden aan veerkracht. Naar haar aard is volledige eliminatie van onzekerheden onmogelijk: maar die conclusie mag volgens de raad niet tot bestuurlijke inertie leiden. Alertheid voor onzekerheid vraagt in zijn ogen juist om initiatief en innovaties. Het besef dat onzekerheden serieus genomen dienen te worden en dat de omgang met onzekerheden dus expliciet moet worden georganiseerd. Waar voorzorg als normatief beginsel wordt geaccepteerd, richt men zijn organisatie en processen dan ook in op het vroegtijdig signaleren en bespreekbaar maken van onzekerheden en wordt expliciet verdisconteerd dat maatregelen genomen moeten worden, terwijl er nog substantiële onzekerheden resteren.*"

1.5.1 Risico-uitsluiting

Deze zorgplicht verplicht de overheid overigens niet om ieder risico uit te sluiten en de verantwoordelijkheid te aanvaarden voor onzekere risico's. Dat is immers onmogelijk. Met andere woorden, voorzorg houdt niet het uitsluiten van iedere risico in, maar het maken van verantwoorde keuzes op basis van voortschrijdend inzicht.[49] Uit bovenstaande kan evenmin worden afgeleid dat het bij dit type problemen gaat om een proces waarbij niet alleen de overheid aan zet is, maar dat via uitwisseling en afstemming met vele andere partijen doet. Brenninkmeijer[50] bevestigt deze invalshoek, maar stelt ook: "*de overheid zal actief onzekere risico's moeten opsporen, die overal tevoorschijn kunnen komen in onze netwerksamenleving. Voorts kan de overheid veel bijdragen aan het zicht en grip krijgen op deze risico's.*" Zoals gesteld zijn de hierboven aangehaalde rapportages voornamelijk geschreven vanuit gezondheids-, welzijns- en milieuperspectief en handelen ze niet over de invalshoeken die in dit onderzoek beschreven worden. Toch roept een en ander ook de vraag op in hoeverre de politie, als integraal onderdeel van de rijksoverheid, verantwoordelijkheid draagt voor het vroegtijdig waarnemen en actief aanpakken van onzekere risico's.

---

[49] Brenninkmeijer et al., *a.w. noot 13,* p. 16.

[50] Idem, p. 4.

1.6 Conclusie

De politie bevindt zich midden in de dynamiek van de huidige maatschappij en wordt als frontlijnorganisatie geconfronteerd met complexe vraagstukken die niet altijd even gemakkelijk te ontrafelen zijn. Naast complexiteit en snelheid van de ontwikkelingen zorgen de talrijke actoren die van de politie aansprekende prestaties verwachten voor een permanente druk op de politie.. Vanwege deze dynamiek is de politie genoodzaakt alle zeilen bij te zetten om de problemen waarmee zij wordt geconfronteerd, de baas te blijven. Dat leidt er t ook toe dat de beleidsmatige focus meer op het 'hier en nu' wordt gericht in plaats van een strategische blik op toekomstige onzekerheden en risico's. Vanuit het voorzorgsbeginsel wordt een nadrukkelijk appèl op de overheid gedaan zich nadrukkelijk te richten op toekomstige dreigingen en onzekerheden en niet te wachten totdat effecten van (waar te nemen) dreigingen over de samenleving uitgestort worden. Voor de politie kan dit betekenen dat als er informatie bij haar bekend is/wordt, die duidt op veranderingen in haar omgeving, zij vroegtijdig actie dient te ondernemen.

Door alle veranderingen in de samenleving heeft de politie allang niet meer een monopoliepositie als het gaat om (het exclusieve bezit van) informatie en kennis. De politie moet en wil met steeds meer andere partijen samenwerken en informatie delen. Transdisciplinaire kennisontwikkeling kan een oplossing bieden om 'wicked problems' aan te pakken. Het ligt dus voor de hand dat de politie, meer dan thans het geval is, de samenwerking gaat opzoeken met het bedrijfsleven, (*ad hoc*-)belangengroepen, deskundigen en burgers.

Bij het oplossen van ongestructureerde problemen, maar ook bij het vraagstuk van 'securitisering', speelt de factor mens een belangrijke rol. Het sociaal construeren van problemen en vraagstukken blijkt een factor van betekenis, waarmee de politie rekening dient te houden. Bij 'securitisering' zijn het niet de objectieve feiten die voor een plotselinge opleving van (politieke) aandacht zorgen, maar dragen intermenselijke, subjectieve belevingen ertoe bij dat (plotseling) veiligheidsvraagstukken op de agenda staan. In de komende hoofdstukken besteed ik nadrukkelijk aandacht aan het sociaal construeren van problemen en oplossingen.

Hoofdstuk 2 TOEKOMSTONDERZOEK DOOR EN VOOR DE POLITIE

"*The future of the public policing organizationon is not self-evident ... [and] the future of policing as a whole is undefined.*"[51]

2.0 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoek ik wat er de afgelopen tien jaar aan toekomstonderzoek in relatie tot de politie is uitgevoerd en welke (eventuele) *follow up* van de bevindingen heeft plaatsgevonden. Aansluitend concentreer ik me op meer actueel toekomstgericht onderzoek dat binnen of buiten de politieorganisatie is uitgevoerd. Hierbij heb ik de ontwikkelingen tot medio 2013 onderzocht en beschreven. Ook vanuit deze context richt ik me in het bijzonder op de vraag of er concrete handelingsperspectieven zijn te duiden die vertaald zijn in concreet beleid, alsmede welke effecten die hebben opgeleverd.

2.1 Toekomstonderzoek binnen de politie: een eerste oriëntatie

Onderzoek binnen de Nederlandse politie leert ons dat er tot op heden maar in beperkte mate is stilgestaan bij de vraag hoe de politie zich zou kunnen voorbereiden op bijvoorbeeld toekomstige vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Op basis van eigen ervaringen meen ik tevens te kunnen constateren dat de politie (te) laat anticipeert op door criminelen ontwikkelde of ontdekte vormen en methoden van georganiseerde criminaliteit.[52] Fundamenteel onderzoek naar de toekomst van de Nederlandse politie heb ik dan ook niet aangetroffen. Op zich is dat opmerkelijk, aangezien toekomstonderzoek, en in het bijzonder de toepassing van scenario's als besturingsinstrument, binnen de overheid breed toegepast wordt. Zoals uit het hoofdstuk 3 blijkt, kan toekomstonderzoek een instrument zijn om beter en sneller in te kunnen spelen op discontinuïteiten, trends en trendbreuken in een door dynamiek en (aanmerkelijke) onvoorspelbaarheid gekenmerkte maatschappij. (Zie ook Hoofdstuk 1) Parallel hieraan zal ook de politie altijd geconfronteerd blijven met een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid en onzekerheid. Dat vormt echter geen reden om trends, korte- en lange(re)-termijnontwikkelingen uit het (strategische) vizier te houden. Als de politie proactief in wil spelen op de toekomst, is het van belang op die toekomst tijdig zicht te krijgen.

---

[51] Conferentie *Pearls in Policing*, *op.cit. noot 32*. Het thema van deze conferentie was 'Policing for a safer world'.

[52] Binnen het populaire genre wordt vaak de film *Minority Report* aangehaald. In deze film vertolkt Tom Cruise de hoofdrol, als rechercheur die in 2054 actief is bij het 'Pre-Crime Department'. Op basis van specifieke *intelligence* en technologische voorspellende misdaadanalyses blijkt hij in staat misdaden die zich alleen nog in het hoofd van mensen afspelen, te voorspellen en te verhinderen.

2.2 Toekomstonderzoek naar de politie(functie) vanuit historisch perspectief

2.2.1 Fijnaut/Tops

Volgens Fijnaut zijn er weinig bruikbare binnenlandse en buitenlandse toekomststudies over de politie uitgebracht.[53] Naast deze constatering geeft Fijnaut ook een richtlijn hoe toekomstonderzoek voor de politie ingericht zou moeten worden: *"[T]oekomstgerichte politiestudies zouden een synthese moeten zijn van maatschappelijke trends, ontwikkelingen in de politiewereld, meervoudige toekomstbeelden en normatieve bespiegelingen.*"

Twintig jaar later is de situatie van toen volgens Tops nog weinig verbeterd; ook hij stelt vast dat gedegen scenario- en toekomststudies over de politie ontbreken.[54] Overige aanwijzingen dat de politie zich (meer) op de toekomst dient te richten, zijn terug te vinden in een publicatie[55] uit 1995, uitgebracht door de Stichting Maatschappij en Politie. In *Toekomst gezocht* wordt geconcludeerd: *"de veiligheidszorg is nog nauwelijks gericht op toekomstige maatschappelijke en technologische ontwikkelingen"*. Even verderop wordt aangegeven hoe men de vormgeving daarvan destijds voor zich zag: *"Daarom is het zinvol te starten met de ontwikkeling van veiligheidsscenario's waarbij een inschatting wordt gemaakt van toekomstige ontwikkelingen en de manieren waarop de politie kan reageren. Die scenario's dienen geen simpele voorstelling van de toekomst te zijn; het is bekend dat er van dat soort voorspellingen gewoonlijk weinig uitkomt. Het gaat vooral om het beschrijven van verschillende mogelijke ontwikkelingen, die daardoor meer houvast bieden bij de besluitvorming*." Voor zover is na te gaan, heeft deze oproep geen vervolg gekregen.

2.2.2 Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid

In twee al wat oudere rapporten van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) concludeert de Raad het volgende: *"er is bij misdaadpreventie en misdaadbestrijding te weinig kennis van wat echt werkt, waarom, wanneer en onder welke omstandigheden het werkt.* " Meer kennis leidt volgens de Raad tot een meer systematische onderbouwing van het veiligheidsbeleid en daarmee tot meer preventie en effectievere bestrijding.[56] De AWT stelt voorts dat die ontbrekende kennis noodzakelijk is om snel in te kunnen spelen op ontwikkelingen die zich op het terrein van de misdaad voordoen. In het rapport *Met het oog op de toekomst*[57] uit 2001 blikte de Raad vooruit naar 2010 en stelde zichzelf de vraag wat de belangrijkste verschillen in criminaliteit(sbestrijding) tussen 2001 en 2010 zullen zijn. De Raad concludeerde dat de georganiseerde misdaad dan overal in de

---

[53] Fijnaut onderzocht Frankrijk, België, Duitsland, Groot-Brittannië de Verenigde Staten en Canada.

[54] P.W. Tops. 'Kennis van de frontlijn', Rede ter gelegenheid van installatie als lid van het College van Bestuur van de Politieacademie, Apeldoorn, 4 april 2007.

[55] Stichting Maatschappij en Politie, *Toekomst gezocht*, Dordrecht, 1995, p. 49.

56 Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *Kennis van criminaliteit*, Den Haag, juni 2003, p. 7.

57 Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *Met het oog op de toekomst,* Den Haag, 2001.

samenleving aanwezig zou zijn en burgers en bedrijfsleven daar veel schade van zouden ondervinden. Als gevolg van allerlei internationale, maatschappelijke ontwikkelingen zou Nederland voor deels nieuwe en deels bestaande misdaadvraagstukken, zij het in nieuwe gedaanten, komen te staan.. Ook zou de internationaal georganiseerde criminaliteit meer bijdragen aan complexe vormen van misdaad. De Raad concludeerde toen al dat het "*dringend noodzakelijk is om die nieuwe ontwikkelingen tijdig te onderkennen en daarop te reageren".*

2.2.3 Politietop 2001

In 2001 hield de top van de politie een conferentie[58] onder de titel *De toekomst van de Nederlandse politie.* Gedurende deze bijeenkomst vond een scenario-oefening plaats waarbij werd nagedacht over mogelijke en gewenste toekomstbeelden. Vervolgens werden vier scenario's ontwikkeld en 17 implicaties van de ontwikkelde scenario's benoemd, waaronder:

- Zorgvuldiger monitoren van de samenleving ('antennefunctie');
- Het veelvuldiger aangaan van coalities en allianties; en
- Opvoering van de mogelijkheid tot snelle opschaling. Hieronder verstond men destijds o.a. betere infrastructuur, toepassing van standaards, het vergroten van flexibiliteit van de politie en het introduceren van een 'luchtmobiele club'.

Voor zover bekend heeft deze conferentie noch de uitkomsten daarvan verdere beleidsvertaling gekregen..

2.2.4 Politie in Ontwikkeling en overige deelstudies

Het overige toekomstgerichte onderzoek dat in relatie tot de politie is uitgevoerd, lijkt nogal gefragmenteerd en is hoofdzakelijk naar vakgebied gerangschikt. Voorbeelden hiervan zijn de rapporten *Spelverdeler in de opsporing*,[59] waarbij vooruit wordt geblikt op het gebied van de forensische opsporing; en *Het neemt toe, men weet niet hoe,*[60] waarin aan de hand van scenario's de ontwikkeling van de financieel-economische criminaliteit geschetst wordt. In deze terugblik mag het in 2005 verschenen rapport *Politie in Ontwikkeling* niet ontbreken. De toenmalige Raad van Hoofdcommissarissen had behoefte aan een professionele, toekomstbestendige visie op de toekomst van de politie.[61] Die behoefte werd ingegeven door de constatering dat de toen vigerende principes, concepten en werkwijzen, afgezet tegen de sterk veranderende samenleving en toegenomen complexiteit, niet meer voldeden.[62] Het doel

---

[58] www.spl.politieacademie.nl (geraadpleegd op 6 april 2013).

59 Projectgroep Forensische Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen, december 2004.

[60] Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC), *"'T Neemt toe, men weet niet hoe": scenariostudie financieel economisch criminaliteit* 2001 (C.D. Schaap, A.B. Hoogenboom).

[61] De opgerichte projectgroep bestond uitsluitend uit eindverantwoordelijke politiechefs en adviseurs.

[62] Nederlands Politie Instituut, Raad van Hoofdcommissarissen, Projectgroep Visie op de politiefunctie, Den Haag, mei 2005, Hoofdstuk 1.

van deze nota was *"richting te geven aan toekomstige ontwikkelingen van het politievak"*[63] en "*bij te dragen aan veiligheid"*. In de nota wordt een hervorming bepleit van de inhoud van het politiewerk. Daartoe werden *"10 punten op de horizon"* en nieuwe instrumenten ontwikkeld, zoals de *nodale oriëntatie*[64] en *informatie gestuurde politie.*[65] Het tijdvak waarbinnen de bepleite veranderingen zouden moeten worden doorgevoerd werd niet expliciet bepaald, maar uit de tekst van de nota valt af te leiden dat de focus gericht was op de "de komende jaren" of "het eerste decennium van de 21e eeuw*"*. De nota heeft weliswaar tot vele discussies geleid, maar niet herkenbaar tot fundamentele wijzigingen van de politiefunctie of het politieapparaat. In een in 2010 verschijnend pamflet over de toekomst van de politie,[66] zijn de schrijvers ronduit teleurgesteld over de ontbroken *follow up* van *Politie in Ontwikkeling*: *"Het valt op dat de in Politie in Ontwikkeling neergelegde urgentie onvoldoende heeft geleid tot een heldere positionering van de Nederlandse politie. Waar het aan lijkt te ontbreken in de top van de politie is een op de politiefunctie gebaseerd krachtig zelfbewustzijn en bijbehorend leiderschap.*"

2.2.5 Reflectie

Na bestudering van *Politie in Ontwikkeling* dringt het beeld zich op dat het in essentie niet handelt om een vorm van toekomstonderzoek, maar om een instrumenteel getinte visienota die *achteraf* reageert op geconstateerde tekortkomingen binnen het politieapparaat. Kennelijk was ten tijde van het opstellen van deze nota de wereld zó in verandering en de maatschappelijke complexiteit zó toegenomen, dat de politie onvoldoende in staat was (geweest) zich voor te bereiden en/of te anticiperen op de later wel waargenomen veranderingen.

2.2.6 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

In het kader van deze paragraaf heb ik ook aandacht besteed aan het in 2004 verschenen rapport *Vijfentwintig jaar later, De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als*

---

[63] Idem, p. 12.

[64] "De Nederlandse politie is traditioneel sterk georiënteerd op plaatsen (gebieden, territoir). Sociale processen worden echter steeds meer bepaald door stromen van mensen, goederen, geld en vooral informatie. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld criminaliteit en terreur. De wisselwerking tussen de leefruimte en stromenland is in toenemende mate bepalend voor het karakter van onveiligheid, en biedt tegelijkertijd aanknopingspunten voor de bestrijding daarvan." (Idem, p. 15).

[65] "Gegevens en informatie moeten leiden tot sturing op strategisch niveau voor het formuleren van beleid op het gebied van misdaadbestrijding en sturing op tactisch niveau ten aanzien van het maken van concrete keuzes in onderzoeken. Analyse van gegevens en informatie vormt het hart van dit besluitvormingsproces." (Idem, p. 17).

[66] A. van Dijk. B. Hoogenboom, F. Hoogewoning, M. Punch & K. van der Vijver, 'De kogel moet door de kerk', *Pamflet over de toekomst van de politie*, 2010, p. 22.

leerproces.[67] In 1977 bracht de WRR zijn eerste grote toekomstverkenning uit, bedoeld om beleidmakers een samenhangend beeld aan te bieden van de Nederlandse samenleving over 25 jaar. Destijds is aan (teams van) zeventien deskundigen gevraagd om op de specifieke terreinen, waaronder openbare orde en criminaliteit, een toekomststudie te verrichten en aan te bieden aan een begeleidingscommissie, samengesteld uit leden van de WRR. Een kwart eeuw later is het in 1977 verschenen rapport door leden van het Netwerk Toekomstverkenningen tegen het licht gehouden. Bij deze evaluatie werden onder andere de volgende twee vragen[68] voorgelegd: 1. *Wat is er van de toekomstverkenning uitgekomen en waarom is dat wel of niet gebeurd?*; en 2. *Hoe en waarvoor is de toekomstverkenning gebruikt?*

Het in 2004 verschenen evaluatierapport, getiteld *Openbare Orde en Veiligheid*, citeert één van de betrokken wetenschappers: *"Er is niet veel van de voorspellingen terechtgekomen.*" Volgens het evaluatierapport was er wel sprake geweest van de vertaling van de bevindingen van destijds door een "*praktische follow-up*" die eruit bestond dat "*het nut van anticiperen op toekomstverwachtingen getracht werd te verankeren in lokale politiekorpsen […].door de korpsen te trainen om lokale trends in kaart te brengen….* "[69]

2.2.7 Platform Bijzondere Opsporingsdiensten

Hoewel niet aan de Nederlandse politie gelieerd, wordt in het licht van deze paragraaf aandacht besteed aan het door het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten[70] in 2007 uitgebrachte rapport *Fraude in Beeld*. De redenen hiervoor zijn dat fraudebestrijding nauw verwant is aan politiewerk en er door de Bijzondere Opsporingsdiensten veelvuldig met de politie wordt samengewerkt. Ook zouden de bevindingen van dit rapport voor de politiepraktijk bruikbaar kunnen zijn. De belangrijkste reden om dit onderzoek te starten, was "*dat wij fraude meteen willen aanpakken als het ontstaat, liefst eerder zodat fraude kan worden voorkomen".*[71] Gedurende het onderzoek was het onder andere de bedoeling een methodiek te ontwikkelen die bij herhaling gebruikt kon worden teneinde in de toekomst onderzoek naar het ontstaan van fraude verder te versterken. Eén van de uitkomsten van dit onderzoek was dat er een zogenaamde fraude-index geconstrueerd is, met als doel minder fraudegevoelige branches te onderscheiden van de meer fraudegevoelige branches. Volgens

---

[67] WRR, *Vijfentwintig jaar later, De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces,* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004.

[68] Idem, p. 3.

[69] Idem, p. 115.

[70] Het platform bestaat uit de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst, Economische Controle Dienst, Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, Algemene Inspectiedienst en de opsporingsdienst van voorheen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, thans vervangen door de Inspectie Leefomgeving en Transport, onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

[71] Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, *Fraude in Beeld,* Den Haag, 2007, p. 2.

de uitkomsten van dit onderzoek zijn er bovendien enkele "voorspellers van fraude" geïdentificeerd.

Navraag bij het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten of en, zo ja, op welke wijze deze bevindingen op de langere termijn bijgedragen hebben aan het voorkomen van fraude, leverde helaas geen antwoord op.

2.2.8. Sociaal en Cultureel Planbureau

In 2004 verschijnt het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, uitgebracht door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP'.[72] In een apart hoofdstuk wordt daarin aandacht besteed aan veiligheid, politie en justitie. Er is een toekomstverkenning uitgevoerd naar de ontwikkeling van de criminaliteit- en veiligheidssituatie vanaf 1994 tot 2020. Aan de toekomstverkenning ging een trendanalyse vooraf die het SCP al in 2003 in kaart had gebracht.[73] De auteur van dit hoofdstuk stelde allereerst vast dat criminaliteit en veiligheid op de langere termijn moeilijk te voorspellen zijn,[74] en verwijst hierbij naar het Sociaal en Cultureel Rapport uit 1994, waarin een soortgelijke constatering werd gedaan. Voorts verwijst de auteur naar een rapport uit 1991, uitgebracht door McKinsey,[75] waarin de noodzaak duidelijk werd gemaakt dat de politie in haar veiligheidsbeleid veranderingen in haar omgeving betrekt, zoals economische en technologische ontwikkelingen en migratievraagstukken. Op pagina 460 kondigt de auteur aan dat zij in paragraaf 10.5 onder andere de conclusies en implicaties over de verwachte criminaliteit vermeldt. In de genoemde paragraaf begint de auteur echter met te melden dat de "*wetenschappelijke onderbouwing en kwantitatieve voorspellingen voor de toekomstige veiligheidssituatie (nog) niet goed mogelijk zijn.*"[76] Aansluitend verwijst de auteur naar een aantal lopende initiatieven op dit terrein, maar concludeert dat kwantitatieve vertaling van de besproken ontwikkelingen toekomstmuziek is. Daarom beperkt zij zich tot conclusies van kwalitatieve aard en volstaat met het signaleren van enkele problemen en dilemma's voor de praktijk van de criminaliteitsbestrijding. In een voetnoot merkt de auteur overigens op dat het anticiperen op de beschreven kansen en dreigingen niet in haar rapportage[77] is meegenomen, omdat dat "*te ver voert*".

---

[72] Sociaal en Cultureel Planbureau, *op.cit. noot 11*, Hoofdstuk 'Veiligheid, Politie en Justitie', geschreven door C. Maas-de Waal, pp. 459-493.

[73] Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2003*.

[74] Maas-de Waal, *op.cit. noot 72*, p. 459.

[75] Mc Kinsey & Company, *Veiligheid en politie, een beheersbare zaak,* Arnhem: Gouda Quint, 1991.

[76] Maas-de Waal, *op.cit. noot 72*, p. 484.

[77] Idem, p. 493, voetnoot 15.

2.2.9. Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Tot slot sta ik nog kort stil bij twee departementale studies die eveneens het handelen van de politie raken. In beide studies werden maatschappelijke toekomstscenario's beschreven aan de hand waarvan vervolgens de mogelijke effecten in kaart werden gebracht en de daarmee samenhangende strategieën opgesteld.

In 2007 projecteerde het Ministerie van Justitie[78] vier toekomstbeelden in de vorm van scenario's op de maatschappij van 2015. Hierbij heeft het Ministerie twee vraagstukken als vertrekpunt genomen: de sociale veiligheid van de burgers en de internationalisering. Ten aanzien van de sociale veiligheid gaat het om de vraag of de offers die mensen zich willen getroosten om te voorkomen dat anderen hen leed of schade toebrengen, toe- dan wel afnemen. Bij internationalisering gaat het om de vraag of oplossingen voor maatschappelijke problemen in toenemende mate in internationale óf in nationale wet- en regelgeving moeten worden gezocht. De vier scenario's schetsen plausibele toekomstbeelden van de ontwikkeling van de omgeving waarmee Justitie in de periode tot 2015 te maken kan krijgen. Deze scenario's variëren van een in zich zelf gekeerde bevolking die bang is en veel repressie en (georganiseerde) criminaliteit kent, tot een meer optimistische kijk op de wereld waarbij onderling vertrouwen centraal staat en de (georganiseerde) criminaliteit beheersbaar is. In alle scenario's wordt gesignaleerd dat de internationalisering verder toe zal nemen en dat de georganiseerde criminaliteit zich in wisselende samenstellingen met internationale vertakkingen zal organiseren. Ook de dreiging van het internationale terrorisme zal volgens deze scenario's in meer of mindere mate aanwezig blijven.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties[79] stelde in 2006 veiligheidsscenario's op aan de hand van de sociale samenhang tussen bevolkingsgroepen, de toepassingen van ICT in de maatschappij, economische ontwikkelingen en de rol en impact van veiligheidsgevoelens.

De hoofdlijn van beide scenariostudies leverde ten aanzien van veiligheidsvraagstukken een weinig positief beeld op: voor burgers was veiligheid prioriteit nr. 1 met een dominante roep om repressief politieoptreden.

2.3 Actueel toekomstonderzoek binnen de politie

2.3.1 Nationaal Dreigingsbeeld

Allereerst moet in dit bestek de ontwikkeling worden genoemd van het zogenaamde *Nationaal Dreigingsbeeld* (NDB), dat voor het eerst in 2004 werd opgesteld en nadien om de

---

[78] Ministerie van Justitie, *Justitie over morgen, Scenario's en strategieën voor 2015*, 2007.

[79] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Veiligheidsscenario's*, Directoraat Generaal Veiligheid, 2006.

vier jaar werd uitgebracht. Recentelijk[80] is het *Nationaal Dreigingsbeeld 2012* verschenen, dat een looptijd kent tot 2016. De basis voor het NDB is vastgelegd in de Regeling Nationale en Bovenregionale Recherche.[81] Volgens de laatste uitgave van het Nationaal Dreigingsbeeld gaat het om "*een toekomstgerichte analyse van de georganiseerde criminaliteit*[82] *waarin dreigingen voor de Nederlandse samenleving zijn geëxpliciteerd".*[83] Het doel van het NDB is het verkrijgen van inzicht in[84]:

- de aard en omvang van criminele verschijnselen,
- de relatie met criminaliteitsrelevante factoren en de maatschappelijke gevolgen daarvan; en
- *de toekomstige ontwikkelingen van de aard, omvang en gevolgen.*

Met de verkregen inzichten uit het NDB wordt beoogd onderbouwing te leveren voor het prioriteren en selecteren van criminele verschijnselen en aanknopingspunten te bieden die gericht zijn op het tegenhouden of terugdringen van criminele verschijnselen.[85] Eén van de (acht) geformuleerde onderzoeksvragen richt zich op de (nabije) toekomst:[86] *"Wat wordt de komende jaren verwacht voor het criminele verschijnsel voor wat betreft omvang, toegepaste werkwijzen, betrokken criminele samenwerkingsverbanden en maatschappelijke gevolgen?"*

Het toekomstgerichte karakter van het *NDB 2012* komt hoofdzakelijk tot uiting door beantwoording van de vraag of er de komende vier jaar sprake zal zijn van een dreiging voor de Nederlandse samenleving. Om van een dreiging te kunnen spreken, zijn 'gegronde aanwijzingen' noodzakelijk die op hun beurt onderbouwing op basis van argumenten vereisen die een dreiging aannemelijk maken.[87] Voor de onderbouwing hebben de samenstellers van het NDB methodisch gebruik gemaakt van extrapolatie van bestaande gegevens, aan de hand van:

- Een redenering op basis van criminaliteitsrelevante factoren; en

---

[80] Maart 2013.

[81] *Staatscourant*, 29 januari 2004, nr. 19.

[82] Het domein waarin zich criminaliteitsverschijnselen voordoen die tot stand komen in de structurele samenwerking tussen personen en die worden gepleegd met het oogmerk op het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin. Voorts is er sprake van de intentie tot het herhaald plegen van een delict of misdrijf en bovendien van enige consistentie in de samenstelling van het samenwerkingsverband. (*Nationaal Dreigingsbeeld 2012*, p. 15).

[83] Idem, p. 13.

[84] Idem, p. 16.

[85] Idem.

[86] Idem, p. 17.

[87] Idem, p. 21.

- Een analogieredenering of generalisatie,[88] of een combinatie hiervan.[89]

De resultaten van dit analyseproces zijn tot uiting gebracht in de beoordeling en uitwerking van al bestaande of nieuwe criminele verschijnselen. Bij ieder crimineel verschijnsel is een paragraaf toegevoegd onder het kopje 'Verwachtingen en Kwalificatie', waarin de verwachte toekomstige ontwikkelingen worden beschreven.

2.3.2 HRM

Een ander publicatie die haar pijlen op de toekomst heeft gericht, betreft het rapport *Sterke sterkte,* opgesteld door de Taskforce Personeelsvoorziening. Deze taskforce heeft zich van medio 2006 tot medio 2007 beziggehouden met het monitoren van HRM-trends en personeelsbewegingen. Deze monitoringsactiviteiten zijn de basis geweest voor het identificeren van strategische HRM-vraagstukken en adviseren over bijsturingmaatregelen op landelijk niveau, met als doel de waarborging van een evenwichtige samenstelling van het personeelsbestand van de politie op de lange termijn.

"*Het ontwikkelen van scenario's over en visies op de toekomst is van wezenlijk belang voor de Nederlandse politie. De personeelsvoorziening zal daar altijd, net als andere bedrijfsvoeringskwesties, een voortvloeisel van zijn. Met scenario's en visies wordt het kader geschetst waarbinnen betekenis kan worden gegeven aan het vraagstuk van de personeelsvoorziening. Het ontwikkelen van scenario's en visies is daarom bij uitstek een strategische opgave waaraan frequent invulling moet worden gegeven……*"
(Toekomstverkenningen: een strategische opgave?[90])

2.3.3 Politieacademie

In een in het kader van dit onderzoek uiterst relevante publicatie, *Toekomst van de opsporing,*[91] uitgebracht door de Politieacademie, wordt vastgesteld dat de huidige werkwijze van de politie als het gaat om de aanpak van de criminaliteit, is vastgelopen, dringend vernieuwd dient te worden en *"naar alle waarschijnlijkheid met de huidige werkwijze, organisatie en regelgeving geen blijvend antwoord gegeven zal kunnen worden op de onveiligheidvragen en criminaliteitsontwikkelingen die op ons af komen. Met andere woorden, we lopen vast in onze wijze van ontwikkelen!"* Aansluitend beschrijft Heijsman dat "*het anders moet*" en dat een "*redesign van de opsporing*" voor de hand ligt. Hij richt zich hierbij op vier invalshoeken. Eén van die invalshoeken kijkt vooral naar de organisatie en

---

[88] Een redenering die aannemelijk maakt dat bijvoorbeeld criminaliteit die in Nederland thans nog onbekend is, op basis van verwachtingen zich de komende tijd ook in Nederland voor zal doen.

[89] *Nationaal Dreigingsbeeld 2012*, p. 21.

90 *Sterke Sterkte*, Eindrapportage van de Taskforce Personeelsvoorziening Politie, 2007, Subpara. 3.3.1, p. 18.

[91] S. Heijsman, *Toekomst van de opsporing: ontwikkelingen en scenario's*, Politieacademie, 2011.

inrichting van de opsporing, waarbij *flexibiliteit* en strategische *wendbaarheid* als nieuwe eisen worden gedefinieerd. In hetzelfde bestek stelt dat, aldus Heijsman, ook andere eisen aan de sturing van de opsporing, zoals een andere leiderschapsstijl, slagvaardigheid en schaalbaarheid. Hier dient te worden opgemerkt dat de in voornoemde nota aangekondigde stappen ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk niet zijn gezet, vermoedelijk omdat destijds (voorjaar 2013) de vorming van de Nationale Politie als belangrijkste prioriteit gold.

Een andere belangrijke impuls op dit terrein komt van de Raad van Korpschefs, die voorjaar 2011 meldden dat zij meer *"aan de voorkant ... willen komen"*.[92] Met deze uitspraak wordt bedoeld dat men eerder op het spoor wil komen van georganiseerde criminaliteit, door andere, nieuwe of vernieuwde vormen van criminaliteit eerder te detecteren en waar mogelijk vroegtijdig onschadelijk te maken dan wel beheersbaar te houden. De manier waarop men dit nieuwe uitgangspunt wil verwezenlijken, is echter (nog) niet concreet uitgewerkt.

2.4 Analoge terreinen

2.4.1 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Naast de activiteiten binnen de politie zelf, zijn er publicaties uitgebracht waarin voor de politie relevante toekomstperspectieven zijn opgenomen. In deze publicaties wordt de politie vaak als (mede-) probleemhebber beschreven of is de politie als onderzoeksobject gebruikt. Een goed voorbeeld vormen de *Trendsignalementen*, die sinds 2008 door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) worden uitgebracht. Daarin worden trends en ontwikkelingen op het terrein van veiligheid, criminaliteitspreventie, regelnaleving en -handhaving beschreven en jaarlijks met elkaar vergeleken. Ook toekomstige ontwikkelingen worden er in beschreven.[93] "*Daarnaast verzamelt het CCV structureel informatie over nieuwe (praktijk)-aanpakken, actuele effectevaluaties, veranderende beleidsprioriteiten en technologische Innovaties"* en *"Hier werpen wij een blik op een mogelijke toekomst en consequenties voor de maatschappelijke veiligheid."*[94] Bij iedere in het Trendsignalement opgenomen trend is een paragraaf opgenomen onder het kopje 'Toekomstperspectief". Bij navraag over de totstandkoming van de trendrapportage 2013 werd mij medegedeeld dat het CCV[95] "*gedurende het gehele jaar meer dan honderd bronnen raadpleegt. Daaruit halen wij informatie over cijfermatige ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen, innovatieve aanpakken en aanpakken die hun effect hebben bewezen….. Een onderdeel van het trendsignalement is de inbreng van het deskundigenpanel. … Een voorbeeld daarvan vinden we bij het veiligheidsthema drugscriminaliteit: 'Het overgrote deel van het deskundigenpanel weet niet of illegale apotheken ook in Nederland actief zijn via sites voor sociale netwerken. Zeven van*

---

[92] Raad van Korpschefs, *Ontwerpplan Nationale Politie*, maart 2011, pp. 20, 23 en 36.

[93] Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), *Trendsignalement 2013*, p. 6.

[94] Idem, p. 2. Naast deze zin staat als symbool een verrekijker afgebeeld.

[95] E-mailwisseling d.d. 24 april 2013 met de heer F. Hermens, werkzaam als trendanalist bij het CCV.

de vijftig deskundigen denken dat deze ontwikkeling niet speelt in Nederland en slechts drie experts signaleren deze beweging wel.'"

Bij nadere bestudering van het Trendsignalement 2013 wordt verder duidelijk dat de bevindingen tot stand zijn gekomen aan de hand van de bevraging van een expertpanel van (in dit geval) 50 personen werkzaam bij de politie, ministeries, overheden, universiteiten, hogescholen, denktanks en commerciële instellingen, zoals adviesbureaus. Voorts merk ik op dat de uitgebrachte signalementen uitsluitend het Nederlandse grondgebied bestrijken en nauwelijks een internationale dimensie kennen. Hierdoor kan de indruk worden gewekt dat de transnationale criminaliteit bij de grens ophoudt dan wel geen internationale verbanden kent, wat een onjuist uitgangspunt is en bovendien de relevantie van dit trendsignalement beperkt. Wél wordt gemeld dat *"[g]rensoverschrijdende en gecompliceerde problemen zoals drugscriminaliteit, mensenhandel, cybercrime en mobiele bendes[…] in 2013 bijzondere aandacht [vragen]"*.[96] De uitwerking hiervan heb ik niet aangetroffen.

2.4.2 Externe onderzoeksinstituten

Door onderzoeksinstituten worden, vaak in opdracht van ministeries, toekomstverkenningen of soortgelijke producten uitgebracht. Goede voorbeelden zijn de rapporten *Veiligheid als hoogste goed* en *Privacy gered*, waarin het Verwey-Jonker Instituut, op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, twee verhalende scenario's heeft opgesteld die ingaan op de vraag: "Hoe ziet de Nederlandse samenleving er in het jaar 2030 uit als bij beleidsbeslissingen telkens prioriteit wordt gegeven aan veiligheid, dan wel aan privacy"? Een ander voorbeeld is *De heerlijke nieuwe wereld van lokale veiligheid, Scenario's politie en burgerschap 2020*,[97] waarin ervan wordt uitgegaan dat bij een veilige samenleving actieve betrokkenheid van burgers een *must* is. Van Stokkum en Van den Brink stelden hierbij verschillende toekomstscenario's rond politie en burgerschap op. Navraag of en, zo ja, hoe deze producten bijgedragen hebben tot de formulering of bijstelling van (toekomstig) beleid, bleek niet te achterhalen.[98]

2.4.3 Ministerie van Veiligheid en Justitie

In 2012 is verschenen *Politiefunctie in perspectief*,[99] uitgegeven door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. In deze toekomstverkenning staat de vraag "hoe de politiefunctie er in

---

[96] CCV, *op.cit. noot 93*, p. 140.

[97] B. Stokkum & G. van den Brink, *De heerlijke nieuwe wereld van lokale veiligheid. Scenario's, politie en burgerschap 2020*, Apeldoorn, Politieacademie, 2010.

[98] Navraag op 9 april 2013 bij beleidsmedewerker Politieacademie. Antwoord op 10 april 2013 per e-mail: Rapport is bekend, maar heeft om niet meer te achterhalen redenen geen bijdrage aan verdere beleidsvorming geleverd.

[99] E. van den Berg, C. Hermans & J. Quast, *Politie in perspectief, instrumenten voor toekomstgericht denken over de maatschappelijke functie van de politie,* Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Strategie, november2012.

de toekomst uit zal zien", centraal. Het doel van deze verkenning[100] is "*handvatten te bieden om na te denken over een toekomstbestendige, robuuste politiefunctie".* Wat betekenen veranderende maatschappelijke problemen, innovaties, andere spelers en andere ordeningen binnen het veiligheidsdomein voor de politie en de politiefunctie in 2025? In navolging van Fijnaut en Tops (zie par. 2.2.1) stellen ook de auteurs van deze publicatie vast dat *"de wijze waarop de politie zich op de toekomst oriënteert en op maatschappelijke ontwikkelingen anticipeert voor verbetering vatbaar is".*[101] De vraag naar de toekomstige politiefunctie is om meerdere redenen legitiem. Daar waar deze vraag de criminaliteitsontwikkeling raakt, stellen de auteurs daarin óók de vraag naar toekomstige vormen van criminaliteit ligt opgeslagen. Achterliggende gedachte hierbij is dat wanneer *reageren op*, kan worden omgebogen naar *anticiperen op*, de politie aan effectiviteit wint.[102]

In deze publicatie wordt ook gekeken naar hoe de politie beter kan anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Hiertoe wordt het begrip 'trenddenken' geïntroduceerd, d.w.z. "*Het gestructureerd in kaart brengen van (bij voorkeur onzekere) maatschappelijke ontwikkelingen die richting en consistentie vertonen en de interpretatie en betekenisgeving daarvan voor een specifiek vraagstuk of een specifieke organisatie.*"[103] Volgens de opstellers is trenddenken relevant voor het verkennen, opsporen en reduceren van toekomstige onzekerheden, waarmee het de basis kan zijn voor tijdige en toekomstbestendige anticipatie op veranderende maatschappelijke omstandigheden.[104] Hiertoe zijn de voor de politie relevante trends onderscheiden in vier zogenaamde PHOI-trends, die vervolgens vertaald zijn in vier toekomstverhalen:

1. Bij de stapeling van nieuwe en bestaande **P**robleemvraagstukken gaat het in hoofdzaak om de *signalerende* taak van de politie. Hierbij valt te denken aan veranderende of nieuwe vormen van internationale criminaliteit, nieuwe of juist hardnekkige complexe maatschappelijke vraagstukken waar de politie bij betrokken is of raakt.
2. Trends die betrekking hebben op kritische **H**ulpbronnen, zoals mensen, kennis, geld, technologie, etc. scheppen duidelijkheid over de *beschermende* politiefunctie.
3. Trends die samenhangen met **O**rdeningsvraagstukken zijn vooral relevant voor de vraag waar de politie wel of niet over gaat of wil gaan. Zij ordenen de *begrenzende* politiefunctie. Voorbeelden zijn (virtuele) netwerken, cocreatie, nodale orde, markten, allianties. etc.

[100] Idem, p. 33.

[101] Idem, p. 10.

[102] Idem, p. 13.

[103] Idem, p. 34.

[104] Idem.

4. Trends die over **I**nvloed gaan, zoals de politiek, (sociale) media, netwerken, etc., rangschikken de vraag die gaat over zeggenschap en geven daarmee duiding aan de *bekrachtigende* politiefunctie.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport is het niet duidelijk of en, zo ja, op welke wijze de bevindingen follow up krijgen binnen de politie.

2.4.4 Commerciële adviesbureaus

Tot slot wijs ik nog op door commerciële adviesbureaus[105] uitgebrachte rapportages, zoals *Trends in veiligheid 2011-2012, Veranderende rollen voor overheid, bedrijfsleven en burgers* en *Trends in Veiligheid 2013, Een digitale samenleving kan niet zonder digitale veiligheid*.[106] Deze rapportages worden vaak in eigen beheer opgesteld en gaan aan de hand van essays in op allerlei ontwikkelingen op het gebied van veiligheid waarbij kansen en bedreigingen worden belicht. Overigens is niet altijd even duidelijk met behulp van welke methode de gepubliceerde bevindingen tot stand zijn gekomen. Zo heeft Cap Gemini bij de *Trends in veiligheid 2011-2012*[107] TNS-NIPO ingeschakeld om een deel van het onderzoek onder de bevolking uit te voeren. Daarbij is niet duidelijk welke of hoeveel vragen gesteld zijn, hoeveel personen geïnterviewd zijn, of het onderzoek representatief was noch hoe de bevindingen gevalideerd zijn. Zeer waarschijnlijk gaan achter de glanzende kaften commerciële doeleinden en concurrentiebelangen schuil.[108]

2.5 Conclusie

Hoofdstuk 2 laat zien dat in de recente historie, maar ook in de huidige tijd, publicaties verschijnen die de politie aansporen zich niet alleen op het 'hier en nu', maar ook op de middellange en lange(re) termijn te richten.

De met toekomstonderzoek gepaarde gaande activiteiten zijn beperkt qua omvang en beperken zich hoofdzakelijk tot een bepaald vraagstuk of domein. Hoe met toekomstonderzoek om te gaan, daarvoor ontbreekt binnen het politieapparaat een coherente strategie. De effecten of vertalingen van (al dan niet in eigen huis) uitgevoerd toekomstonderzoek zijn niet of moeilijk terug te vinden; er zijn vele goed bedoelde bijeenkomsten, publicaties en initiatieven geweest, maar de opvolging of vertaling lijkt nogal vluchtig en wordt snel ingehaald door andere prioriteiten, concepten of ontwikkelingen. De oprichting van de Nationale Politie kan in dit verband een kans betekenen, en wel om de vertaling van (on-)mogelijkheden op dit terrein eenduidig te richten.

---

[105] Cap Gemini, Utrecht, december 2011.

[106] Gap Gemini, Utrecht, 11 april 2013.

[107] *Trends in Veiligheid 2011-2012*, Managementsamenvatting, p. 6.

[108] Zie in dit verband ook Van Asselt, die stelt dat wereldwijd verwezen wordt naar 'de Shell-benadering'. Er is echter geen goede openbare beschrijving van de aanpak en gebruikte methodieken beschikbaar (M. van Asselt, *Vernieuwingsimpulsproject Methodologie voor toekomstverkenning*, Universiteit van Maastricht, Faculteit der Cultuurwetenschappen, 2003).

Parallel aan de politie blijken ook andere actoren, zoals commerciële organisatieadviesbureaus, wetenschappelijke onderzoekbureaus en semi-overheidsorganen, zich te buigen over de toekomst van de politie. Thans is het niet duidelijk of en, zo ja, deze impulsen door de politie opgepakt en vertaald worden. Dat zou wel dienen te gebeuren, want ook hier kan de Nationale Politie haar voordeel mee doen.

Hoofdstuk 3 TOEKOMSTONDERZOEK VERKEND

3.0 Inleiding

Wat moeten we precies onder toekomstonderzoek verstaan?: dat is een voor de hand liggende en niet onbelangrijke vraag. Al sinds de mensheid bestaat hebben zieners, orakels, kaart- en handlezers geprobeerd de toekomst te voorspellen. Vooral in ongewisse tijden hebben mensen behoefte aan verlichtende bakens op de onbekende weg naar de toekomst.

Ten tijde van de oude Grieken trok geen koning ten strijde zonder het Orakel van Delphi om een oordeel te vragen. In de vierde eeuw na Chr. schreef Cicero een nogal paradoxaal essay, *La Divinatione*, dat enerzijds handelde over de kracht van toekomstvoorspellingen en anderzijds de onmogelijkheid van het voorspellen van de toekomst belichtte. Geen regeerder zou zich volgens Cicero in moeten laten met voorspellingen. Volgens Von Oech[109] had de voorspeller destijds vooral een faciliterende rol: *"The purpose of these oracles was not so much to foretell the future, as to enable the user to delve deeper into his intuition when dealing with a particular problem."*

Volgens Van der Staal en Van Vugt[110] gaat het systematisch verkennen van de toekomst van recente tijden terug naar begin 19de eeuw, waarbij het werk van H.G. Wells[111] als baanbrekend wordt beschouwd. In het artikel 'The 'discovery of the future', stelde Wells in 1902 (!) dat het bestuderen van de toekomst zou uitgroeien tot een nieuwe wetenschappelijke discipline. Wells ging ervan uit dat de toekomst 'te plannen' was en het object van systematische, wetenschappelijke reflectie zou worden.

3.1 Oriëntaties op de toekomst

De mensheid worstelt al langere tijd met het vraagstuk betreffende de kenbaarheid en maakbaarheid van de toekomst. Daar waar bijvoorbeeld in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw planbureaus zich bezighielden met voorspellingen en planmatige benaderingen van de toekomst, is aan het einde van de vorige eeuw steeds meer het beeld ontstaan van een *niet* maakbare toekomst, waarin de mens geconfronteerd wordt met onzekerheid, (maatschappelijke en economische) versnelling en dynamiek, alsmede onverwachte, niet voorziene gebeurtenissen,[112] zoals bijvoorbeeld de Val van de Muur (1989) of de kernramp in Tsjernobyl (1986). Eind vorige eeuw bestond er in de samenleving een sterke hang naar een

---

[109] R. von Oech, *Creative Whack Pack*, United States Games Systems, 1992, p. 13.

[110] P.M. van der Staal & F.A. van Vugt, 'Vijftien jaar toekomstonderzoek door de WRR, de uitgestelde methodologische reflectie', Deel 1, *Beleidsanalyse*, jrg. 16, no. 4, 1987, pp. 16-25.

[111] H.G. Wells, 'The discovery of the future', in: *Nature*, nr. 15, 1902.

[112] *Toekomst en zo, een handleiding voor toekomstverkenningen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, september 2011, p. 6.

risico-vrije maatschappij; een samenleving waarbij risico's zo goed als uitgebannen waren. Dat het leven in een maatschappij waarin risico's zich nauwelijks openbaren een illusie is, blijkt uit het werk van Boutellier en Beck.[113].

Van Duin wijst erop dat een voorspellende en een verkennende toekomst vaak cyclisch met elkaar verbonden zijn[114]. Een *voorspellende* benadering van een vraagstuk is vaak gebaseerd op historische informatie, die geëxtrapoleerd wordt naar de toekomst. Een *verkennende* benadering gaat daarentegen uit van het gegeven dat een vanuit de historie ingezette trend zich niet *per se* door hoeft te zetten en er meervoudige toekomsten kunnen bestaan. Hiermee zijn verkennen en voorspellen twee op zichzelf staande benaderingen, die echter ook met elkaar verbonden kunnen worden.[115] Volgens Van Asselt is een toekomst*verkenning* geen *voorspelling*. "*…voorspellen veronderstelt dat de toekomst vastligt en dat er niets aan gedaan kan worden. De bevolkingsprognoses zijn bijvoorbeeld zelden uitgekomen. Wanneer je er van uitgaat dat de levensverwachting, het kindertal of de migratiecijfers zich op een bepaalde manier zullen ontwikkelen, ben je totaal verrast als het anders gaat. Je bent dubbel verrast als een voorspelling niet uitkomt en je bent ook niet voorbereid op wat er dan moet worden gedaan. Met een goede toekomstverkenning win je tijd, zodat wanneer een bepaalde ontwikkeling of een crisis zich voordoet je al hebt nagedacht. Zo ben je beter in staat om goede keuzes te maken.*"[116]

Van 't Klooster onderscheidt in de werkwijze van toekomstverkenners twee 'toekomst verkennende ambities'[117]: de *variatieambitie* en de *integratieambitie*. Onder het eerste begrip verstaat zij de ambitie om de toekomst vanuit verschillende invalshoeken te benaderen en te vertalen naar meerdere scenario's. De *integratieambitie* gaat uit van de gedachte dat de huidige samenleving complexer is dan ooit en dat ontwikkelingen niet geïsoleerd benaderd kunnen worden, waardoor toekomstverkenners verschillende thema's, disciplines en perspectieven willen integreren. Hiermee wordt beoogd zicht te krijgen op nieuwe en thema overstijgende inzichten. Volgens Van 't Klooster bevat het meeste toekomstonderzoek elementen van beide ambities.
In onderstaande tabel wordt het onderscheid tussen toekomst *voorspellen* en toekomst *verkennen* schematisch toegelicht.

---

[113] U. Beck, *De wereld als risicomaatschappij*, Uitgeverij Van Gennep BV, 1997; en Boutellier, *op.cit. noot 12.*

[114] P. van der Duin, *Toekomstonderzoek voor organisaties, Handboek methoden en technieken*, Assen: Van Gorcum, 2012, p. 4.

[115] Idem, p. 3.

[116] M. van Asselt, hoogleraar Risk Governance aan de Universiteit van Maastricht en lid van de WRR, in: *Binnenlands Bestuur*, d.d. 24 september 2010.

[117] S.A. van 't Klooster, *Toekomstverkenning: ambities en praktijk*, Eburon, 2007, para. 1.2 en 2.4.

Tabel 1. Overzicht van het verschil tussen voorspellen en verkennen.

	Voorspellen	***Verkennen***
Doel	Beschrijft hoe de toekomst *zal* zijn	Beschrijft hoe de toekomst *kan* zijn
Activiteit	Voorspellen, korte termijn	Verkennen, vooruitzien, lange termijn
Product	Productie van zekerheid en waarschijnlijkheid	Productie van denkbare mogelijkheden
Methode	Gebaseerd op verifieerbare bronnen, data en causale verbanden	Gebaseerd op bredere kennis, kunde en ervaringen, 'fuzzy informatie', een breed spectrum aan creatieve, interactieve en associatieve methoden

Met een soortgelijke indeling komt Van der Steen, die een onderscheid maakt in *voorspellen* ("Forecasting") versus *verkennen* ("Foresight"). Daar waar voorspellingen vrij definitieve uitspraken doet hoe de toekomst eruit zal (gaan) zien, richten verkenningen zich op mogelijke toekomsten die naast elkaar kunnen bestaan. In 't Veld vult daarop aan dat als er directe relaties te leggen zijn tussen gebeurtenissen of verschijnselen, het mogelijk is om met grote mate van waarschijnlijkheid te voorspellen. Hij voegt daaraan toe dat dit afhankelijk is van de mate van kenbaarheid waarin onderzoekers en beleidsmakers geloven, maar evenzeer van de mate van voorspelbaarheid van het onderzoeksgebied.[118] Rescher[119] deed onderzoek naar de voorwaarden waaronder succesvol voorspeld kan worden. Deze voorwaarden worden toegelicht in tabel 2.

"*Zij die kennis hebben voorspellen, zij die voorspellen, hebben geen kennis.*"
Lao Tse (604 v. Chr. – 507 v. Chr.)

3.2 Definitie van toekomstonderzoek

In de literatuur is geen eenduidige definitie van toekomstonderzoek te vinden. Volgens Klerks en Kop komt dat mede doordat het vakgebied nog volop in ontwikkeling is.[120] Hierdoor ontbreekt volgens hen een breed geaccepteerd gezamenlijk begrippenkader dat de uitwisselbaarheid en bruikbaarheid van terminologie in de weg staat. Voor het kijken naar de toekomst worden in de literatuur talloze begrippen gehanteerd.[121] Van der Duin[122] zegt hierover: *"Er is niet veel consensus op dit gebied hetgeen de grote variëteit aan begrippen*

[118] R.J. in 't Veld, *Eerherstel voor Cassandra*, Utrecht: Lemma, 2001, p. 24.

[119] Idem, p. 25; N. Rescher, *Predicting the future, an introduction to the theory of forecasting*, New York: Sunny Press, 1998.

[120] P. Klerks & N. Kop, *Toekomsten verkennen voor analisten, Instrumentarium voor prognoses en visieontwikkeling*, Apeldoorn, Politieacademie, directoraat Recherchekunde, januari 2010, p. 13.

[121] Zoals: toekomstverkenningen, *futuristic*, toekomstkunde, futurologie, *futures research*, *future research and development*, vroegsignalering, *forecasting*, *foresights*, etc.

[122] Van der Duin, *op.cit. noot 114,* 2012, p. 7.

verklaart. Het is eerlijk om te stellen dat de hoeveelheid termen die gebruikt worden in de literatuur, aangeeft dat dit vakgebied nog niet een volwassen status heeft."

Een complicerende factor bij het denken over de toekomst is het gegeven dat mensen zich de toekomst uiterst verschillend voorstellen en dat die invulling gedomineerd wordt door eigen verwachtingen, kennis en achtergronden.[123] De pluriformiteit aan toekomstbeelden die hierdoor onvermijdelijk ontstaan, laten zich lastig kneden naar een eenduidig of universeel begrip. Toekomstonderzoek is dus bij uitstek een mentale, sociale constructie over een nog niet bestaande werkelijkheid: *"Het simpele feit dat mensen denken aan de toekomst en daarmee richting geven aan hun handelen en beslissen in het heden maakt de toekomst zeer reëel.*"[124]

Tabel 2. Voorwaarden voor voorspelbaarheid

De verschijnselen van een domein kunnen voorspeld worden met:	***Onder de voorwaarde dat dit domein een structuur heeft die:***
• Een expertbeoordeling • Trendextrapolatie • Het monteren van een patroon • Evenredigheid • Indicatoren • Wetmatigheden • Modelleren	• Te leren en te kennen is. • Trenduniformiteit tentoonspreidt. • Stabiele patronen tentoonspreidt. • Een feitelijke evenredigheid heeft. • Stabiele correlaties tentoonspreidt. • Regelmatig stabiel wetmatig is. • Een gefixeerde structurele *modus operandi* heeft.

Definitie

In dit onderzoek sluit ik vanwege de integrale benadering aan bij de volgende definitie:
"Toekomstonderzoek is het vermogen, de vaardigheid en de kunst om toekomstige ontwikkelingen te beschrijven, te verklaren, te verkennen, te voorspellen en/of te interpreteren alsmede de consequenties daarvan in te schatten voor beslissingen en andere acties in het heden."[125]
In deze definitie moet "vermogen" worden uitgelegd als de mate waarin de toekomst (voor mensen en organisaties) kenbaar is evenals het vermogen de toekomst te kunnen (ver)kennen. Toekomstonderzoek beweegt zich dus tussen volledige onkenbaarheid en volledige kenbaarheid. Het doel van toekomstonderzoek is dan ook om actief de toekomst beter te leren kennen. De woorden "vaardigheid en kunst" worden door Van der Duin en Stavleu uitgelegd

[123] Dit raakt het vraagstuk omtrent de kenbaarheid van de werkelijkheid. Constructivisten gaan ervan uit dat de werkelijkheid niet bestaat, maar dat alle uitspraken over de werkelijkheid sociale constructen zijn.

[124] Van der Duin, *op.cit. noot 114*, p. 2.

[125] P. van der Duin & H. Stavleu, *De toekomst in een notendop*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2007, p. 15.

als het enerzijds toepassen van specifieke, cognitieve methoden, terwijl anderzijds bij het verkennen van de toekomst een beroep wordt gedaan op het creatieve vermogen, en dan specifiek het inzetten van verbeeldingskracht. In voorgaande definitie worden de werkwoorden "*beschrijven, verklaren, voorspellen, verkennen en interpreteren"* gebruikt. Hiermee wordt bedoeld dat aangetoond kan worden hoe de toekomst eruit kan zien; niet alleen in woorden, ook visuele weergaven maken hier deel van uit. "Verklaren" heeft in deze context de betekenis van het ontstaan van toekomsten en hoe die onderling met elkaar samenhangen. "Voorspellen en verkennen" gaan vooral over de (methodische) wijzen waarop de toekomst benaderd kan worden. Tot slot wordt in deze definitie een verbinding aangebracht tussen input en output: de uitkomsten van toekomstonderzoek, in termen van waar te nemen consequenties, vormen op hun beurt weer input voor besluitvorming in het heden.

Comte[126] hanteert een vrij eenvoudige definitie van toekomstonderzoek: *"Weten om te kunnen vooruitzien en vooruitzien om te kunnen ingrijpen*." Becker en Dewulf[127] definiëren toekomstonderzoek als *"een vorm van beleidsgericht onderzoek, waarbij op wetenschappelijk verantwoorde wijze uitspraken over toekomstige gebeurtenissen worden gedaan".*

"*Toekomstonderzoek is als rijden in dichte mist. Wat je nadert is moeilijk te ontwaren, maar je moet voort; de tijd rolt door. Je kunt niet uitstappen. Je hebt de keus tussen goed uitkijken, luisteren, snel nadenken en bijsturen, of blindelings doorrijden. Er moeten keuzes worden gemaakt, naar links, naar het midden of naar rechts, om ongelukken te voorkomen. Wie in mist rijdt, denkt te kunnen vertrouwen op ervaring en meent een beeld van de weg vóór hem te hebben. Maar de weg van de toekomst is niet eerder gereden en ziet er heel anders uit dan wat achter ons ligt.*"
Joris Voorhoeve, '9 plagen tegelijk, hoe overleven we de toekomst?', 2011

3.3 Internationale verkenning van het begrip toekomstonderzoek

In het kader van deze studie heb ik een korte internationale verkenning uitgevoerd naar het begrip toekomstonderzoek, zoals dat gebruikt wordt door buitenlandse politieorganisaties.

Binnen het Bundeskriminalamt wordt de volgende definitie gebruikt: "*Frühzeitiges Erkennen von Chancen und Risiken sowie Erarbeitung geeigneter strategischer Handlungsmuster unter Einbeziehung einer Analyse eigener Stärken und Schwächen*"[128]. Opvallend aan deze definitie is dat de focus niet alleen gericht wordt op wat er buiten de organisatie gebeurd, maar nadrukkelijk de eigen positie wordt afgezet tegen externe ontwikkelingen.

---

[126] Auguste Comte, grondlegger van de sociologie.

[127] H.A. Becker & G.P.R. Dewulf, 'Ontwikkeling en kenmerken van toekomstonderzoek', in: *Terugkijken op toekomstonderzoek*, Rijksuniversiteit Utrecht, 1990, pp. 1-37.

[128] Bundeskriminalamt, *Workshop Strategische Planung und Strategische Controlling*, Wiesbaden, 12 september 2012.

Het Serious Organised Crime Agency[129] verstaat onder toekomstonderzoek: *"The systematic examination of potential threats, opportunities and likely future developments which are at the margins of current thinking and planning. Futures research may explore novel and unexpected issues, as well as persistent problems or trends.*"[130]

Binnen de inlichtingenwereld wordt vaak gebruik gemaakt van de volgende definitie: "*Estimative intelligence is that which provides forward looking assessment and predictive judgments, and attempts to project probable future developments in the law enforcement environment and analyses their implications. Assessments normally have an explanatory section culminating in a discussion of key change agents or drivers. Finally the types of futures or future implications are discussed*."[131]

Binnen *Europol* en *Interpol* heb ik naast algemene omschrijvingen geen vigerende definities over het begrip toekomstonderzoek aangetroffen.

3.4 Functie van toekomstonderzoek

Het is de functie van toekomststudies om met (wetenschappelijk) verantwoorde methoden inzicht te verwerven in mogelijke, waarschijnlijke en gewenste toekomsten: *"The three primary goals of Futures Research are to form: perceptions of the future; the possible, study likely alternatives; the probable, and make choices to bring about particular events; the preferable.*"[132] Toekomstonderzoek kan strategische beleidsontwikkeling steunen doordat er een beter inzicht in impliciete aannames in het huidige beleid wordt verkregen, er kritische reflectie[133] op aannames over (causale) relaties kunnen worden gegeven en er snellere en betere herkenning en duiding van gebeurtenissen van vandaag en morgen ontstaan.[134] Mensen worden zich bovendien bewuster van mogelijke veranderingen in de toekomst;, het anticiperend vermogen van organisaties kan worden vergroot; er kan robuuster beleid worden ontwikkeld; en strategische dialogen kunnen worden gevoed.[135] Vanuit het perspectief van de politie kunnen het reduceren van onzekerheid en het verminderen van complexiteit als belangrijkste functies van toekomstonderzoek worden genoemd.

---

[129] Per 2013 omgedoopt in National Crime Agency.

[130] Interne nota, d.d. 22 mei 2012.

[131] N. Quarmby, 'Futures Work in strategically criminal intelligence', in: J. Radcliffe, *Strategic Thinking in Criminal Intelligence,* Annandale, NSW: The Federation Press, 2009, pp. 129-147.

[132] FBI National Academy, Reader Class *Futuristics*, Quantico, 2008; en Becker & Dewulf, *op.cit. noot 127*, p. 2.

[133] M. van der Steen et al., in: *Toekomstverkenning en Organisatieontwikkeling*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2009, p. 12.

134 Sociaal en Economisch Planbureau, *op.cit. noot 11*, p. 464.

[135] Kahn & Wiener 1967; Van der Heijden, 2002 en 2005, Hines & Bishop 2006 (zie noot 271), Schwartz 1997.

In het rapport *Kennis voor beleid – beleid voor kennis* stelt de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) dat het tijdig kunnen beschikken over actuele en zo juist mogelijke kennis cruciaal is voor de beleidsvorming van de overheid.[136]. Bij gebreken in de kennishuishouding kan dat, volgens de Raad, leiden tot suboptimaal beleid en het niet of onvoldoende voorbereid zijn bij onverwachte ontwikkelingen. De AWT stelt vast dat de overheid kennis van de toekomst op lange termijn ontbeert en gemakkelijk overvallen kan worden door toekomstige ontwikkelingen die wel waargenomen hadden kunnen worden, maar zijn genegeerd of niet of te laat opgemerkt. Met behulp van toekomstonderzoek kunnen 'grijze vlekken', 'early warnings' (waarschuwingen) of 'early detections' (kansen) gegenereerd worden,[137] aan de hand waarvan verdiepende studies dan wel maatregelen kunnen worden getroffen.

In meer algemene zin stelde de WRR in 1988 al dat er aan toekomstonderzoek twee functies ontleend kunnen worden:[138]

- De *signaleringsfunctie* komt het beste tot zijn recht bij toekomstonderzoek met open vraagstellingen, waarbij mogelijke ontwikkelingen systematisch worden onderzocht, er aandacht bestaat voor discontinuïteiten en de voor- en nadelen van ontwikkelingen op een evenredige manier worden weergegeven.[139]
- De *legitimeringsfunctie* komt tot uitdrukking wanneer het parlement, het grote publiek of het maatschappelijk middenveld ervan overtuigd moeten worden dat beleidsvoerders de juiste beslissingen nemen. Daartoe worden selectief gekozen ontwikkelingen in kaart gebracht en oplossingsrichtingen toegelicht. Nieuwe of onverwachte kwesties zal men in dit type onderzoek niet snel aantreffen.

3.5 Verwevenheid met strategische besluitvorming

Het geïsoleerd uitvoeren van toekomstonderzoek heeft niet zo veel zin en staat vrijwel nooit op zichzelf. Vaak ontstaat toegevoegde waarde als er relaties worden aangebracht tussen de uitkomsten van het toekomstonderzoek en het besluitvormingsproces binnen organisaties: *"The goal of forecasts and predictions should not be to form an accurate picture of tomorrow, but to help us make better decisions now.*"[140] Ook In 't Veld steunt deze verbinding: "*Toekomstonderzoek moet resulteren in plausibele, bruikbare en mogelijke*

---

[136] Het rapport is in 2005 uitgebracht.

[137] Bij 'early warnings' gaat het om zo vroeg mogelijke signalering van bedreigende ontwikkelingen of het duiden van mogelijke gevaren die op een organisatie afkomen; 'early detection' richt zich op het vroegtijdig signaleren en benutten van (nieuwe) mogelijkheden en kansen.

[138] WRR, *Overheid en toekomstonderzoek, een inventarisatie*, 1988.

[139] P. Ester et al., *De makers van de toekomst, over nut en noodzaak van toekomstverkenningen voor beleidsonderzoek*, Tilburg: Tilburg University Press,1997, p. 266.

[140] Y. Blumenfeld, *Scanning the Future, 20 eminent thinkers on the world of tomorrow*, London: Thames, 1999.

toekomstbeelden. Die moeten bovendien de denkbare interacties tussen zich ontwikkelende systemen bevatten en de mogelijke gevolgen daarvan. Toekomstonderzoek moet samenhangende toekomstbeelden genereren die bestaan uit en gerelateerd zijn aan handelingsperspectieven voor actoren."[141]

Ook Van der Duin et al.[142] onderkennen de relatie tussen toekomstonderzoek en strategische beleidsvorming: *"Zonder zichtbare adoptie, verwerking of doorvertaling naar beleid verliest een toekomstverkenning al snel aan waarde*." Aan de andere kant tempert In 't Veld hoog gespannen verwachtingen als het gaat om de concrete toepassingen van afgeronde toekomstonderzoeken: *"Bevindingen, conclusies en aanbevelingen[…].die volgen uit toekomstonderzoek worden zelden of nooit onmiddellijk direct en zonder vertaalslag…..overgenomen*."[143] Vrijwel even somber is De Graaff;[144] zij stelt dat een groot deel van publiek en politiek weinig vertrouwen heeft in professioneel opgestelde toekomstanalyses; daardoor is men onmachtig op toekomstige dreigingen te anticiperen. In Hoofdstuk 7 (*Strategische Lenigheid*) kom ik uitvoerig op dit thema terug.

3.5.1 Pluriforme invloeden

Al gedurende het toekomstonderzoeksproces is het van belang te kunnen beschikken over rijk geschakeerde meningen en visies. In het bijzonder mensen die geen deel uitmaken van de organisatie en die frank en vrij naar ontwikkelingen kunnen kijken, zijn doorgaans van groot belang. Het uitnodigen en benutten van *'remarkable people'* heeft in feite dezelfde functie. Niet gehinderd door bedrijfsblindheid of 'biases' kunnen zij zich waardevrij en belangeloos opstellen tegenover het uitvoeren van toekomstonderzoek. Waar het bij de vertaling van de uitkomsten van toekomstonderzoek op aankomt, zijn de vaardigheden en competenties van alle betrokkenen bij het proces. In 't Veld[145] stelt dat vooral intuïtie, creativiteit en het reflexieve vermogen cruciaal zijn bij de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek. Van de actoren wordt verwacht dat het gepresenteerde beeld een waarheid vertegenwoordigt die naast andere (al bestaande) beelden en waarheden mag bestaan.

Vanuit het perspectief van toekomstonderzoek kan gesteld worden dat de toekomst iets is wat ons niet volledig overkomt. Als wij nadenken over onze persoonlijke toekomst, dan krijgen we beelden van onze wenselijke, waarschijnlijke en mogelijke toekomsten en geven we ook richting aan onze toekomst door (soms) heel bewust een bepaalde richting in te slaan, in de verwachting dat onze toekomstige verwachting gerealiseerd zal worden. In deze context is de uitspraak van Astrid Lindgren tekenend: *"Alle grote dingen in onze samenleving zijn eerst in*

---

[141] In 't Veld, *op.cit. noot 21*, pp. 148, 150.

[142] P. van der Duin et al., *Regeren is vooruitzien,* Den Haag: Lenthe Publishers, 2008, p. 58.

[143] In 't Veld, *op.cit. noot 21*, p. 150.

[144] De Graaff, *op.cit. noot 28* , p. 4.

[145] In 't Veld, *op.cit. noot 118*, p. 27.

iemands verbeelding gebeurd." De teneur in de literatuur over toekomstonderzoek is overigens dat kennis over de toekomst bestaat uit een mix van feiten, fictie en subjectieve meningen van producenten van "kennis".[146] Het begrip "toekomstkennis" verwijst naar de door toekomstonderzoekers geconstrueerde inzichten over de toekomst[147] en vormt het belangrijkste product van het toekomstonderzoek. In navolging van De Jouvenel,[148] acht Van 't Klooster het woord toekomstkennis een *contradictio in terminis*, omdat de toekomst in principe onkenbaar en ongekend is.
In Figuur 3 wordt een indeling in drie benaderingen gepresenteerd, die behulpzaam kan zijn bij het duiden en categoriseren van de aannames waar de opstellers van toekomstonderzoek van zijn uitgegaan. In dit onderzoek ga ikvan de tweede benadering uit, nl. dat de toekomst open is, maar niet "leeg" en ten dele beïnvloedbaar.

Figuur 3. Drie oriëntaties op de toekomst[149]

De toekomst is gedetermineerd, ligt vast.	De toekomst is open, maar niet leeg; is onzeker; is slechts beïnvloedbaar.	De toekomst is open, leeg en maakbaar.
De toekomst als lot De toekomst ligt vast, is het domein der goden en alleen kenbaar aan orakels, waarzeggers en profeten. Dit beeld is nog steeds in zwang, getuige de populariteit van horoscopen, tarotkaarten, etc. ***Determinisme*** De toekomst is de uitkomst van onwrikbare wetmatigheden, slechts kenbaar aan wetenschappelijke analisten en daarmee	De toekomst ligt niet vast, is ook niet volledig maakbaar, maar kan wel beïnvloed worden. De toekomst is in de maak. De leegte van de toekomst wordt ingeperkt door gebeurtenissen, keuzes en handelingen in het heden en verleden. De toekomst wordt al ingekleurd door onze verwachtingen en	***De maakbare utopische toekomst***. In dit beeld is de toekomst volledig maakbaar. Het is de gewenste uitkomst van menselijk handelen, de mens kan de toekomst naar zijn hand zetten. ***De maakbare vermijding van de dystopische***[150] ***toekomst*** Als de overheid dan geen utopische toekomst kan creëren, dan kan zij

[146] M. van der Steen, 'Aging or Silvering? Political debate about ageing in the Netherlands', in: *Science and public Policy*, jrg. 35, no. 9, november 2008, pp. 1-9.

[147] Van 't Klooster, *op.cit. noot 117,* p. 16.

[148] B. de Jouvenel, *Futuribles*, Genève, 1963, p. 5.

[149] *Toekomst en zo*, *op.cit. noot 112*, p. 6.

[150] Dystopie is het tegengestelde van utopie, d.w.z. een toekomstbeeld, maar dat van de utopie verschilt door het negatieve beeld dat van die toekomst wordt geschilderd. Als voorbeeld van een dystopie kan gelden George Orwells *Nineteen eighty-four* (1949). (Gevonden op http://www.dbnl.org/tekst geraadpleegd op 19 april 2013.)

voorspelbaar.	daarmee "gekolonialiseerd". De toekomst is onzeker, kan niet voorspeld worden, wel verkend.	in ieder geval dystopische rampen voorkomen.

3.6 Indelingen van toekomstonderzoek[151]

Toekomstonderzoek kan op verschillende manieren worden ingedeeld;[152] enerzijds worden er brede, veelomvattende toekomstverkenningen uitgevoerd, anderzijds zijn er thematische, beleidsgerichte toekomstonderzoeken. Het Sociaal en Cultureel Planbureau maakt onderscheid in *exploratieve*, *speculatieve* en *explicatieve* toekomstbenaderingen. Bij *exploratieve* benaderingen gaat het om het beschrijven van alternatieve ontwikkelingspaden, gerekend vanuit de huidige situatie. *Speculatieve* benaderingen leiden tot alternatieve toekomstbeelden, terwijl de *explicatieve* benadering voor een normatieve aanpak staat, gebaseerd op wenselijkheden en een verkenning van wegen waarlangs deze doelen kunnen worden verwezenlijkt.

De WRR hanteert de volgende driedeling: *analytisch-diagnostische* toekomstverkenningen, *interactieve* toekomstverkenningen en *strategische* toekomstverkenningen.
Analytisch-diagnostische verkenningen passen bij de voorbereiding van beleid. Getracht wordt op wetenschappelijke basis voorafgaand aan de besluitvorming een conceptuele invloed op het beleid uit te oefenen. Het gaat om 'wat als …'-vragen.
Interactieve verkenningen hanteren als uitgangspunt dat tijdens politieke besluitvorming en beleidsuitvoering alle actoren betrokken moeten worden en dat de overheid één van de relevante actoren is.
Daarnaast zijn er verkenningen die expliciet rekening houden met de uitvoering en toepassing van al bestaand beleid, *de strategische verkenningen*. In dit type verkenning wordt rekening gehouden met mogelijke reacties op overheidsbeleid; het bevat doorgaans een plan van uitvoering

Bovenstaande indelingen zijn niet exclusief en er zijn in de literatuur meerdere indelingen in omloop.

---

[151] Deze paragraaf is afgeleid van een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Toekomstverkennen*, deel 1, mei 2005, pp. 9 en 10.

[152] Naast de bekende kwantitatieve en kwalitatieve benaderingen, hanteren bijvoorbeeld B. van Steenbergen ('De nieuwe mens in de toekomstige wereldmaatschappij; uitdagingen voor de toekomstonderzoeker', oratie Universiteit Nijenrode, 19 september 2003) zgn. voorwaardelijke en onvoorwaardelijke toekomstverkenningen, terwijl Dammers (*Leren van de toekomst*, Delft: Eburon, 2000) spreekt over respectievelijk scenario's, speculaties, prognoses en projecties.

3.7 Aanverwante gebieden

Toekomstonderzoek staat niet op zich zelf, maar is verwant aan of soms tegenstrijdig met andere stromingen. Reden om deze nadere positionering te bepalen is helderheid te verschaffen omtrent waar toekomstonderzoek (niet) aan gelieerd kan worden, teneinde de positionering van toekomstonderzoek te verbeteren. Zonder hier volledigheid na te willen streven, zijn in ieder geval de volgende gebieden of stromingen te duiden:

Vanuit de filosofie kan het *Postmodernisme* genoemd worden, dat voortvloeit uit het Modernisme. Daar waar het Modernisme uitgaat van een beheersbare en maakbare samenleving met een zekere voorspelbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen, gaat het Postmodernisme[153] juist uit van het vervagen van vooraf bekende patronen. In de jaren zestig van de vorige eeuw wordt de maatschappij snel welvarender en in de daaropvolgende decennia zijn ontwikkelingen als informatietechnologie, globalisering, flexibilisering en individualisering nadrukkelijk aanwezig. De maatschappij verandert op tal van fronten in een snel tempo. Deze snelheid leidt mede tot een toename van (ervaren) complexiteit. Naast complexiteit neemt ook pluriformiteit op tal van terreinen een belangrijke plaats in. Volgens Van Steenbergen[154] is het kenmerk van het postmoderne tijdperk het naast elkaar kunnen bestaan van de meest tegenstrijdige zaken. Het gevolg daarvan is dat *"er geen peil meer te trekken valt, welke kant het met de maatschappij op zal gaan".* Het idee dat er sprake zou zijn van samenhangende maatschappelijke ontwikkelingen die in een bepaalde richting duiden, wijst Van Steenbergen dan ook van de hand.[155]

De *Chaostheorie*[156] is de overtreffende trap van het Postmodernisme. Binnen deze stroming overheerst de idee dat er geen orde, regelmaat of vaste patronen herkend kunnen worden. Dat leidt vervolgens tot onvoorspelbaarheid op tal van terreinen. De strekking van de Chaostheorie is dat de wereld om ons heen niet valt te beheersen en dat onzekerheid onderdeel is van het huidige menselijke bestaan. Binnen de Chaostheorie wordt vaak verwezen naar het *butterfly-effect*[157]: het opstijgen van een vlinder in het Amazonegebied ten gevolge waarvan later in de Verenigde Staten een orkaan ontstaat. De gedachte hierachter is

---

[153] De Amerikaanse politiek filosoof Frederic Jameson definieert het postmodernisme als "de culturele logica van het laat-kapitalisme" en beschrijft het als "oppervlakkig, cynisch en commercieel" (F. Jameson, *Postmodernism, or the Cultural Logic of Late Capitalism*, Durham, NC: Duke University Press, 1991).

[154] Van Steenbergen, *op.cit. noot 152*, p. 8.

[155] Idem.

[156] De chaostheorie is de populaire benaming voor het gebied binnen de wiskunde dat het gedrag van bepaalde dynamische systemen onderzoekt. Deze theorie onderzoekt omstandigheden waarbij *deterministische chaos* optreedt en welke eigenschappen die heeft. Deterministische chaos betekent dat de schijnbare wanorde toch exact bepaald is en geordend tot stand komt volgens een rekenregel. Het gebied is bijzonder praktisch, want de stabiliteit en betrouwbaarheid van systemen wordt ermee onderzocht. (Bron: Wikipedia, geraadpleegd op 11 april 2013.)

[157] De naam is gebaseerd op een metafoor die in 1961 werd gebruikt door Edward Lorenz. (Bron: Wikipedia, geraadpleegd op 11 april 2013).

dat kleine, ogenschijnlijk niets betekenende oorzaken, exponentieel kunnen uitgroeien tot gebeurtenissen met een enorme, vooraf niet te voorziene impact.

De kern van het *Systeemdenken* is dat het handelen van de mens geen gegeven op zich is, maar voortdurend en onmiskenbaar in relatie staat tot zijn omgeving. Elk gedrag daarin heeft betekenis: het is beïnvloed door en het beïnvloedt tegelijk de andere personen en hun gedrag. Bij het Amerikaanse Federal Bureau of Investigations (FBI) wordt een definitie gehanteerd over toekomstonderzoek die dit verband bevestigt: "*Futures Research is an outgrowth of the Systems Approach and Operations Research, and its principal aim is to facilitate long-range planning. This is accomplished by forecasting from the past, supported by mathematical models, cross-disciplinary treatment of subject matter, systematic use of expert judgement, and systems-analytical approach to problems. The principles of Futures Research include: the unity or interconnectedness of reality, the crucial importance of time, and the significance of ideas.*"[158]

3.8 Validiteit van toekomstonderzoek

In de literatuur is er veel consensus over de stelling dat toekomstonderzoek niet toetsbaar is zoals het object in regulier wetenschappelijk onderzoek, doordat de uitkomsten niet meetbaar, overdraagbaar of herhaalbaar zijn: de zogenaamde wetenschappelijke validatie. Een tegengeluid laat De Graaff[159] horen, die van mening is dat "*het loskomen van de tirannie van het verleden en het heden*" wél mogelijk is door bijvoorbeeld gebruik te maken van intuïtie, open dialoog, intersubjectiviteit en vrije gedachte-experimenten die nodig zijn om een onbekende toekomst te kunnen verbeelden. Volgens De Graaff is er wel degelijk sprake van algemeen geaccepteerde vormen en theorievorming tot verlegging van kennisgrenzen: *"Dat durf ik met een gerust hart wetenschap te noemen.*"[160] Als negatief effect van deze werkwijze wijst De Graaff erop dat de uitkomsten van toekomstonderzoek 'self-denying' kunnen zijn, omdat er voor anderen ruimte ontstaat de (niet waargemaakte) uitkomsten te logenstraffen.[161] Van der Duin en Stavleu[162] steunen De Graaff in haar zienswijze en stellen dat toekomstonderzoek wel degelijk een wetenschappelijke activiteit is, hoewel in de literatuur regelmatig gewezen wordt op het *inductieprobleem*. Dit probleem kenmerkt zich doordat uit empirische regelmatigheden geen theoretische wetten of zekerheden afgeleid mogen worden. Van der Duin en Stavleu stellen zich op het standpunt dat ofschoon "de toekomst" geen fysieke entiteit is, dat niet uitmaakt voor de bepaling of toekomstonderzoek een wetenschappelijke activiteit is. Hierbij wijzen zij op economen die de rentestand of

---

[158] FBI National Academy, *op.cit. noot 132*.

[159] De Graaff, *op.cit. noot 28*, pp. 26 en 27.

[160] Idem, p. 27.

[161] Idem, p. 28.

[162] Van der Duin & Stavleu, *op.cit. noot 125*, p. 17.

astronomen die de sterren bestuderen, terwijl in beide gevallen ook niet gesproken kan worden van “een ding/object”.

Een ander terrein dat de validiteit van toekomstonderzoek raakt, heeft te maken met de kwaliteit van toekomstonderzoek. Ester et al.[163] wijzen in dit verband op twee aspecten: de mate waarin uitspraken over toekomstige ontwikkelingen uitkomen, ook wel aangeduid als de trefzekerheid of predictieve kwaliteit; en de wetenschappelijke theorie- en modelvorming. Ester et al. stellen dat wanneer toekomstonderzoek op het eerste aspect wordt doorgelicht, de uitkomsten erg wisselend zijn. (In Hoofdstuk 5, *Beperkingen aan toekomstonderzoek*, wordt op dit aspect uitgebreid ingegaan.) Het uitgangspunt bij het tweede aspect is dat toekomstonderzoek aan kwaliteit wint, wanneer het gebaseerd wordt op theorieën en modellen die aan verschillende databestanden zijn getoetst. Voorts dienen de condities waaronder de uitkomsten gelden, uitvoerig te worden omschreven. Ester et al. wijzen er in het bijzonder op dat gedragingen van sociale systemen zich uiterst moeilijk laten voorspellen: “*mensen laten zich onder meer leiden door waarden, motieven en houdingen, waarover moeilijk kwantitatieve voorspellingen te doen zijn. Uitspraken over de toekomst van een sociaal (sub)systeem zijn in wezen slechts hypothesen die niet kunnen worden getoetst.*”[164]

3.9 Methoden en technieken

Het is niet eenvoudig te bepalen welke methode het beste past bij toekomstonderzoek. Kennis over de toekomst kan op verschillende wijzen worden vergaard en toegepast. Doorgaans speelt de achterliggende vraag van het toekomstonderzoek, het doel ervan, de mate van onzekerheid ten aanzien van het te onderzoeken vraagstuk, de wensen en behoeften van opdrachtgevers en andere, vaak specifieke variabelen een rol. Er staan ons dan ook meerdere toekomstverkennende methoden ter beschikking.[165] Van der Duin geeft als vuistregel mee dat naarmate de gekozen of bepaalde tijdshorizon verder weg ligt, een verkennende methode de voorkeur zou verdienen. Naarmate de tijd verder weg is gelegen, neemt de onzekerheid immers toe en is er meer ruimte om eerdere toekomsten naast elkaar te positioneren. Het gaat in het bestek van dit onderzoek te ver hier alle mogelijke geschikte en minder geschikte methoden en technieken met behulp waarvan men de toekomst kan onderzoeken, te vermelden en te vergelijken. Voor een actueel en uitvoerig overzicht van methoden en technieken verwijs ik naar het handboek *Toekomstonderzoek voor organisaties, Handboek methoden en technieken* (2012). In het bestek van dit onderzoek besteed ik in Hoofdstuk 6 (*Methoden en Technieken*) aandacht aan voor de politie relevante aanpakken.

---

[163] Ester et al., *op.cit. noot 139*, pp. 264 en 265.

[164] Idem, p. 265.

[165] A. Hines & P. Bishop, *Workshop scenariobuilding*, Brussel, 2012.

3.10 Tijd

Het begrip 'tijdshorizon' is volgens Van der Duin een relatief begrip, waar niet vaak bewust over nagedacht wordt. In de praktijk wordt er, aldus van der Duin, vaak gekozen voor in de nabije toekomst liggende `mooie ronde getallen´, terwijl een aansluiting op de dynamiek van een specifieke vraagstelling vaak meer voor de hand ligt.[166] Gekozen of vooraf bepaalde tijdshorizonnen dienen dus gemotiveerd te worden en hebben slechts relatieve waarde als ze niet in de context van de achterliggende vraagstelling geplaatst kunnen worden.
Bij de beoordeling binnen welk tijdvak toekomstverkenningen beslag krijgen, wordt de toekomst doorgaans ingedeeld in de volgende tijdvakken:

Figuur 4. Tijdvakken voor toekomstverkenningen

Onmiddellijk	Heden tot 2 jaar
Korte termijn	2-5 jaar
Middellange termijn	5-10 jaar
Zeer lange termijn	20-50 jaar
Verre toekomst	50 jaar en verder

Uit onderzoek van Van der Duin et al.[167] blijkt dat het uitvoeren van toekomstverkenningen binnen de overheid zich laat indelen in verschillende tijdvakken en dat het merendeel van de toekomstverkenningen veelal op de middellange termijn wordt gericht:

Figuur 5. Toekomstonderzoek ingedeeld in tijdvakken (in percentages)

1-5 jaar	23-25%
5-10 jaar	38%
10-15 jaar	23-25%
15-20 jaar	6%
20 jaar en verder	3%

3.10.1 Toegepaste methoden binnen de overheid

Uit het onderzoek van Van der Duin et al.[168] blijkt dat vooral binnen de overheid scenario's, essayistische beschouwingen en kwantitatieve toekomstverkenningen het meest bekend zijn én het vaakst toegepast worden. Met kop en schouders steekt het werken met scenario's boven de 11 andere genoemde methoden uit; 99,2% van de door Van der Duin et al. ondervraagde personen kent de methode en 92,5% past de methode ook toe.[169] Een en ander impliceert dat

[166] Idem, p. 51.

[167] Van der Duin et al., *op.cit. noot 142*, 2008, p. 26.

[168] Idem, p. 27.

[169] Idem, p. 27.

het werken met scenario's binnen de overheid als gemeengoed beschouwd mag worden beschouwd.

3.10.2 Samenhangende vragen rondom toekomstonderzoek

Quarmby[170] definieert vier met elkaar samenhangende en elkaar beïnvloedende factoren die vrijwel altijd in meer of mindere mate een rol spelen in toekomstonderzoek:

1. De omgeving van een organisatie, die bijvoorbeeld sterk in beweging kan zijn en waarin turbulentie, complexiteit, onzekerheid en onvoorspelbaarheid overheersen;
2. De actoren. Hierbij kan het gaan om direct belanghebbenden of indirecte belanghebbenden zoals burgers die, afhankelijk van ontwikkelingen, een meer of mindere rol van betekenis (gaan) spelen;
3. De zogenaamde drijvende krachten die veranderingen teweegbrengen; en
4. De verwachte of mogelijke veranderingen die zich (in de loop van het onderzoek) kunnen voordoen.

Een variant hierop komt van Slaughter,[171] die van mening is dat de volgende kernvragen in toekomstonderzoek een rol behoren te spelen:

- *What are the main continuities?*
- *What are the major trends?*
- *What are the most important change processes?*
- *What are the most serious problems?*
- *What are the new factors 'in the pipeline'?*
- What are the main sources of inspiration and hope?
-

3.11 Toekomstverkenningen

Hierboven heb ik al het onderscheid tussen het voorspellen en het verkennen van de toekomst aangestipt. In de bestudeerde literatuur wordt veel aandacht besteed aan het verkennen van de toekomst. Het voorspellen van de toekomst wordt vaak gepercipieerd als onmogelijk en soms zelfs schadelijk, mede doordat voorspellingen vaak niet uitkomen. Niet alleen ministeries, maar ook provincies en (middel)grote steden voeren toekomstverkenningen uit. In *Terugblik op Toekomstverkenningen*[172] wordt gemeld dat het uitvoeren van toekomstverkenningen populair is en een geïntegreerd onderdeel van beleidscycli binnen de Nederlandse overheid is geworden. Diverse auteurs[173] spreken over een geïnstitutionaliseerde praktijk, "*die zichzelf de*

---

[170] Quarmby, *op. cit. noot 131*.

[171] Richard A. Slaughter, CD ROM, *Knowledge base of future studies* (Volume 1. Futures Concepts), Brisbane, Australië, 2005.

[172] Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid, *Terugblik op toekomstverkenningen*, Den Haag, 2000.

[173] Van 't Klooster, *op.cit. noot 117*; Van der Staal & Van Vugt, *op.cit. noot 110*; Halfmann en Hoppe.

taak [heeft] gesteld of vanuit de overheid de taak [heeft] gekregen de Nederlandse toekomst te verkennen."[174]

In deze paragraaf besteed ik dan ook aandacht aan toekomstverkenningen, waarbij ik de volgende definitie hanteer: "*Toekomstverkenningen zijn een scala aan methoden die er op gericht zijn inzicht te krijgen op de toekomstige dynamiek van de buitenwereld en de impact daarvan op de organisatie en haar beleid.*"[175] De reden om juist voor deze definitie te kiezen, heeft hoofdzakelijk te maken met het gegeven dat in deze omschrijving benadrukt wordt dat het verkennen van de toekomst niet aan één methode is gebonden en dat daarin de verbinding tussen de dynamiek van de buitenwereld en de (politie)organisatie tot uitdrukking komt.

Een andere omschrijving wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken[176] gehanteerd: *"Toekomstverkenningen zijn systematische studies naar wat de toekomst in petto zou kunnen hebben, waarbij – waar nodig gebruik gemaakt wordt van wetenschappelijke kennis enerzijds en de collectieve wijsheid en creativiteit van deelnemers aan de verkenning anderzijds."* In deze definitie wordt benadrukt dat verkenning van de toekomst een collectieve, sociaal-constructivistische bezigheid is, waarbij een beroep wordt gedaan op al dan niet wetenschappelijke kennis, empirische inzichten en creativiteit.

De laatste decennia staan toekomstverkenningen steeds meer in de belangstelling. Wie op Google de zoekterm "toekomstverkenningen" invoert, ziet dat veel (semi-)overheden en het bedrijfsleven gebruikmaken van toekomstverkenningen. Ook het gebruik van scenariostudies door bedrijfsleven en (semi) overheid die "emerging trends" onderzoeken is populair.[177] In Nederland zijn diverse instanties belast met het verkennen van de toekomst, zoals het Cultureel Plan Bureau (CPB), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR blijkt zelfs expliciet voor dit doel te zijn opgericht: (met als taak) *"[t]oekomstonderzoek binnen en buiten de overheid te verbeteren, te bevorderen en te coördineren.*"[178]

"*Elke zichzelf respecterende ambtenaar beheerst vandaag de dag het ambacht van de scenariotechniek, terwijl de meer gespecialiseerde medewerkers van de departementale strategische kennisafdelingen hun hand niet omdraaien voor een comparatieve analyse of een andere geavanceerde methode van toekomstverkenning.*"[179]

---

[174] Van 't Klooster, *op.cit. noot 117,* p. 14.

[175] Van der Duin et al., *op.cit. noot 142*, p. 26.

[176] *Toekomsten en zo*, *op.cit. noot 112*, p. 7.

[177] Zie bijvoorbeeld Stuurgroep Toekomst en Omgevingsbeleid, 2000, p. 87.

[178] Koninklijk Besluit ter instelling van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 6 november 1972.

[179] Van der Duin, *op.cit. noot 142*, p. 3.

In aanmerking nemende dat er in de periode tussen 1997 en 2005 ongeveer 150 tot 200 toekomstverkenningen in het publieke domein zijn verschenen,[180] kan niet ontkend worden dat er sprake is van een behoorlijke productie van toekomstkennis. Hiervan mag ook worden afgeleid dat toekomstverkenners kennelijk methoden en technieken hebben gevonden om wegen te ontdekken in een complexe, onbekende wereld. Toekomstverkenningen worden echter ook door maatschappelijke organisaties als het Rode Kruis, het Wereld Natuurfonds, door de Verenigde Naties en, niet te vergeten, door de profitsector uitgevoerd. Vaak handelt het dan om denktanks,[181] trendbureaus, trendwatchers, trendcatchers, trendsetters, etc. Koninklijke Shell is er met het ontwerpen en toepassen van toekomstscenario's voorafgaand aan de oliecrisis van 1973 zelfs beroemd mee geworden.[182]

De Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid[183] signaleert een andere reden om gebruik te maken van toekomstverkenningen: *Een ander risico […]. Is het niet goed voorbereid zijn op trends en ontwikkelingen in de toekomst. Het gaat hier om ontwikkelingen die men in principe wel kan zien aankomen, maar alleen wanneer de omgeving van de overheid systematisch wordt gescand. Wanneer er te weinig onderzoek wordt gedaan naar trends of niet vaak genoeg gereflecteerd wordt op toekomstscenario's, ontbreekt deze kennis. Terwijl het ontwikkelen van verschillende beelden van de toekomst kan helpen om dit beter vorm te geven. De overheid zal dus zeker kansen missen wanneer zij zich niet de moeite getroost om zich gedegen voor te bereiden op de toekomst.*

Samenvattend kunnen toekomstverkenningen worden omschreven als weergaven van mogelijke toekomsten en ze kunnen daarbij fungeren als realistische vooruitblik, als spiegel om de huidige situatie weer te geven of als instrument om beleidsagenda's te beïnvloeden.

Naast de algemeen aanvaardbare term toekomstverkenningen gebruikt Dammers[184] de volgende verbijzonderingen:

- *Speculaties* zijn uitspraken over de toekomst die gebaseerd zijn op logisch aanvaardbare inzichten. Speculaties komen bijvoorbeeld tot stand tijdens brainstormsessies of Delphi-studies en leiden op basis van deskundigheid van deelnemers tot nieuwe standpunten of inzichten.

---

[180] Idem, p. 14.

[181] Een goed voorbeeld is de Strategische Monitor, *Continuity and Uncertainty*, uitgebracht door Instituut Clingendael, Den Haag, 2012.

[182] Koninklijke Shell, *The Shell Global Scenarios to 2025*, Den Haag, 2005.

[183] Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *Kennis voor beleid, beleid voor kennis*, publicatie nummer 63, 30 mei 2005.

[184] Dammers, *op.cit. noot 152*, p. 41/42.

- *Prognoses* zijn uitspraken over de toekomst die zowel op gegevens over het verleden als op verklarende theorieën zijn gebaseerd. Prognoses worden bijvoorbeeld toegepast in simulatiemodellen waar risico- en kansberekeningen op los worden gelaten.
- *Projecties* zijn uitspraken over de toekomst die uitsluitend gebaseerd zijn op gegevens uit het verleden. Voorbeelden hiervan zijn trendextrapolaties.

Op basis van deze indeling komt Dammers[185] tot de conclusie dat toekomstverkenningen en speculaties goed toepasbaar zijn in dynamische en complexe omgevingen en dat ze kunnen bijdragen tot strategische beleidsvorming. Projecties en prognoses zijn minder geschikt voor een complexe omgeving (zij passen beter bij voorspellingen die gedaan worden in een stabiele en eenvoudige omgeving). Toekomstverkenningen kunnen ook worden ingezet om het ontwikkelen van robuuste, toekomstbestendige strategieën te testen. In dit kader wijst In 't Veld op flexibiliteit als een bouwsteen om rekening mee te houden bij het ontwerpen van toekomstig, lange-termijnbeleid; "*hoe onzekerder de toekomst, des te belangrijker flexibiliteit als bouwsteen wordt".* Flexibiliteit moet in deze context worden uitgelegd als veerkracht die nodig is om te kunnen reageren op onvoorziene problemen of kansen. Van Asselt et al.[186] vatten het vorenstaande kernachtig samen:
Toekomstverkenningen kunnen beleidsvorming steunen door:

- Een beter inzicht in impliciete aanname van het vigerende beleid te geven
- Kritische reflectie te bieden op aannames over (causale) relaties
- Een snellere en betere herkenning en duiding van gebeurtenissen van vandaag en morgen te bieden, waardoor alertheid en anticipatievermogen worden vergroot.
- Handreikingen te bieden voor het opzetten of verfijnen van *monitoring* van strategisch belangrijke ontwikkelingen.

Het vorenstaande is in Figuur 6 nog eens kort samengevat.

3.12 Conclusie

Samenvattend is de functie van toekomstonderzoek hoofdzakelijk te herleiden tot het openen van onbekende of nieuwe perspectieven, het verkennen van opties, het blootleggen van "grijze vlekken" en het ontwerpen van mogelijke toekomsten. Idealiter bieden toekomstonderzoeken concrete handelingsopties voor organisaties, bijvoorbeeld ter voorbereiding op of aanpassing aan nieuwe of veranderende situaties. Naast deze meer algemene mogelijkheden is er nog een aantal specifieke functies te duiden, zoals het vergroten van de betrokkenheid van partijen, het verwerven van draagvlak voor (nieuw) beleid, het stimuleren van leerprocessen in de organisatie of het bevestigen van bestaand beleid.[187] Doorgaans wordt aangenomen dat niet zo zeer de *uitkomsten* van toekomstonderzoeken

---

[185] Idem, p. 41.

[186] M.B.A. van Asselt, R. de Wilde & J.W. van der Plas, 'De toekomst begint vandaag. Literatuurstudie toekomstverkenningen', Universiteit van Maastricht, 2005.

[187] In 't Veld, *op.cit. noot 21*, p. 132.

centraal staan, alswel het proces dat betrokkenen gezamenlijk doorlopen: *"niet de vraag hoe de toekomst er uit zal zien staat dan voorop, maar de vraag hoe partijen elkaar kunnen vinden in een richting die binding schept en nieuwe (informele) coalities of ruimte schept voor een nieuwe probleemdefiniëring of voor ongedachte oplossingsmogelijkheden*".[188]

In toekomstonderzoek probeert men dus op een samenhangende wijze de onzekere en (deels) onbekende toekomst te construeren.
Bij een toekomstverkenning gaat het om processen en gebeurtenissen die zich nog niet hebben gemanifesteerd, maar waarvan de contouren, afhankelijk van tijdshorizon en scope, soms al wel zichtbaar zijn. Er zijn dus doorgaans geen 'harde feiten' die onderzocht kunnen worden.[189] Belangrijke functies van toekomstverkenningen zijn het op gang brengen van bewustwordingsprocessen, het bieden van inspiratie en het beïnvloeden van de toekomstige agenda, en in het bijzonder het inschatten en vertalen van de impact op beleid en strategieprocessen. Daaraan gaat het activeren van de maatschappelijke 'radar' en het ontvankelijk willen zijn voor signalen die duiden op (maatschappelijke, technologische of criminogene) veranderingen vooraf.

Figuur 6. Manieren waarop toekomstverkenningen kunnen worden gebruikt in beleids- en besluitvorming[190]

Inzichtvorming	• In kaart brengen van toekomstig verloop van relevante ontwikkelingen, i met hun onderlinge relaties en effecten • Doorkruisende gebeurtenissen met hun effecten (uitbraak van een crisis, doorbraak van een nieuwe technologie) • Verschillende beleidsalternatieven met hun haalbaarheid en effectiviteit • Toekomstige gevolgen van voorgenomen beleid (de 'timeprint') • Bijdragen aan het leerproces van actoren • Herdefiniëring van een bepaald beleidsvraagstuk, signalering van een nieuw vraagstuk of de ontwikkeling van een nieuwe strategie
Communicatie	• Input voor strategische conversatie tussen betrokken actoren • Gemeenschappelijk referentiepunt • Open discussie over de toekomst • Netwerk- en coalitievorming tussen belanghebbende actoren

[188] Idem.

[189] Van Asselt et al., *op.cit noot 186*, pp. 3 en 4.

[190] Overgenomen uit *Toekomst verkennen en zo*, op.cit. noot 151, p. 7.

Commitment	• Steun voor een gewenste of bestaande strategie • Inspireren tot het inslaan van een nieuwe weg • Scheppen van draagvlak voor kwesties of bepaalde beleidsinterventies

Hoofdstuk 4 TOEKOMSTONDERZOEKERS VERKEND

4.0 Inleiding

In dit hoofdstuk staan toekomstonderzoekers als producenten van toekomstkennis centraal. De toekomstonderzoeker acteert immers vrijwel altijd in wisselwerking met anderen: opdrachtgevers, actoren, belanghebbenden en belangstellenden. Dit veronderstelt dat toekomstonderzoekers beschikken over specifieke, op hun rol toegesneden competenties en opleidingen die ten goede komen aan de door hen opgestelde producten.

In dit hoofdstuk ga ik na welke procesvereisten in de literatuur aan toekomstonderzoek gesteld worden, wat er bekend is over de achtergronden, competenties en vaardigheden van toekomstonderzoekers en hoe de werkzaamheden van toekomstonderzoekers nader kunnen worden geduid. Voorts ga ik in op de (vaak niet geëxpliciteerde) mentale principes, aannames en theorieën die bij mensen in het algemeen, en bij toekomstonderzoekers in het bijzonder, post hebben gevat. Onderzoek naar de rol en achtergrond van toekomstonderzoekers is relevant, omdat dit kan leiden tot bijstelling van bestaande paradigma's[191] of impulsen kan geven voor nieuw of aanvullend onderzoek.

4.1 Procesvereisten aan toekomstonderzoek

Bij het uitvoeren van toekomstonderzoek ligt het voor de hand dat de (methodisch opgebouwde) uitkomsten controleerbaar en bij voorkeur aan de hand van wetenschappelijke inzichten opgebouwd zijn. Ook de keuzeprocessen die zich tijdens toekomstonderzoek voordoen, moeten transparant worden weergegeven, zodat de gevolgde werkwijze en achterliggende keuzes geverifieerd kunnen worden.[192] In 't Veld vindt dat ook de inbreng van diverse belanghebbenden en kwalitatief goede en inhoudelijk rijke toekomstbeelden, tot de primaire vereisten van kwalitatief hoogwaardig toekomstonderzoek gerekend moeten worden.[193] Deelname van derden is volgens In 't Veld noodzakelijk; zodoende ontstaat immers een breed scala aan opinies, kennis, visies en signalen, waarmee verrassende inzichten kunnen worden gecreëerd en originele verbanden gelegd kunnen worden. Hierbij zijn vaardigheden als creativiteit, inlevingsvermogen en intuïtie onontbeerlijk.

Over de totstandkoming van toekomstonderzoek is opvallend genoeg maar weinig informatie beschikbaar. Van 't Klooster, die talloze boeken en wetenschappelijke werken over toekomstonderzoek heeft geanalyseerd, concludeert dat weinig bekend is over het proces *waarlangs* toekomstonderzoeken verlopen en *hoe* toekomstkennis wordt geproduceerd.[194]. Ook Van Asselt (2003) en Dobbinga (2001) stellen dat uit de officiële rapporten en publicaties

---

[191] Een paradigma is "a set of assumptions we are willing to make, which serve as touchstones in guiding our activities" (E.G. Guba & Y.S. Lincoln, *Fourth Generation evaluation*, 1989, London: Sage, 1989, p. 80.)

[192] Van der Staal & Van Vugt, *op.cit. noot 110*, pp. 307-311.

[193] In 't Veld, *op.cit. noot 21*, p. 149.

[194] Van 't Klooster, *op.cit. noot 117,* para. 1.3.

weinig te leren valt over het proces van toekomstverkenning. De lezer krijgt volgens hen een 'gestileerd verhaal' en het proces van totstandkoming van toekomstverkenningen wordt in de regel summier geëvalueerd.[195] Van Asselt benadrukt dat het, na afronding van het toekomstonderzoek, zinvol is de aannames die ten grondslag hebben gelegen aan het onderzoek te expliciteren evenals aan te geven welke onzekerheden gedurende het onderzoek een rol hebben gespeeld.[196]

In hoeverre toekomstonderzoekers / -verkenners zich bewust zijn van het bestaan van talloze valkuilen tijdens de totstandkoming van toekomstonderzoeken, is een relevante vraag. Vaak worden door toekomstonderzoekers gepercipieerde feiten en omstandigheden aangemerkt als objectief tot stand gekomen feiten en niet als sociaal geconstrueerde werkelijkheden. Toekomstonderzoekers kunnen ook de neiging hebben de (toekomstige) werkelijkheid te percipiëren die (nauw) aansluit bij de door henzelf opgebouwde referentiekaders en bestaande waarden. Hiermee geven zij immers richting aan hun denken en handelen. Deze, overigens onontkoombare, handelwijze kan eenvoudig verklaren hoe het mogelijk is dat bepaalde ontwikkelingen die wel waarneembaar waren, door toekomstonderzoekers niet zijn vertaald in of betrokken bij toekomstonderzoek. Met andere woorden, de ontvankelijkheid en mentale lenigheid van toekomstonderzoekers worden (ook) beïnvloed door onbewust aanwezige waarden en referentiekaders van henzelf en daarmee is toekomstonderzoek als product van menselijk handelen per definitie incompleet en 'gekleurd'.
Het samenstellen van toekomstverkenningen is, zoals hierboven betoogd, geen sinecure en vereist stelselmatige communicatie en afstemming op inhoud én proces tussen de toekomstonderzoekers en de in- en externe omgeving (interne klanten/doelgroepen en externe afnemers/belangstellenden) waarbinnen zij acteren. Deze onderlinge afhankelijkheden vormen voldoende redenen om 'de toekomstverkenner' nader onder de loep te nemen.

4.2 Typologieën van toekomstonderzoekers

Van der Duin en Stavleu onderscheiden grofweg vijf categorieën toekomstonderzoekers:

1. **Future Content Experts**: Hier gaat het om toekomstonderzoekers die zich onderscheiden op basis van de inhoud van de door hen geproduceerde toekomstverkenningen. Vaak heeft men toegang tot grote databases en zijn er analyseteams beschikbaar om ondersteunende werkzaamheden te doen. Klanten zijn overheden en/of ondernemingen.

2. **Trendwatchers** zijn een subcategorie van de *Future Content Experts*. Het verschil tussen beide categorieën is dat *trendwatchers* zich op de kortere termijn richten, vaak markt-georiënteerd zijn, met weinig accenten op de ontwikkeling van technologieën. Ook het concreet vertalen van de bevindingen in termen van de te nemen besluiten of consequenties

[195] Idem, pp. 28 en 29.

[196] M. van Asselt, 'Toekomstbeelden voor duurzame ontwikkeling', Uit: *Werkboek duurzame ontwikkeling en toekomstdenken van RMNO-DHO*, 2004.

komen minder vaak in hun werk voor of, zoals Van der Duin en Stavleu stellen: “Ze zijn goed in trendwatchen, maar minder in trendanalyse..

3. **Future Process Experts** richten zich minder op de inhoud van toekomstverkenningen, maar zijn in staat verschillende methoden betreffende het verkennen van de toekomst toe te passen en groepsprocessen omtrent toekomstonderzoek te faciliteren.

4. **Algemene Experts** bewegen zich tussen de *Future Process Experts* en de *Future Content Experts* in. Zij zijn expert op een bepaald vakgebied, maar zij missen de vaardigheid om samenhang en coördinatie tussen domeinen aan te brengen.. Ook het kunnen toepassen van verschillende methoden is vaak minder goed ontwikkeld.

5. **Future Study Experts** zijn toekomstonderzoekers die verbonden zijn aan onderzoeksinstituten, ‘denktanks’ en universiteiten. Bij hen staat het bestuderen van toekomstonderzoek(ers) vanuit een louter theoretisch perspectief centraal.

What is a futurist?[197]

A futurist is someone who has learned how to study the future and how to use this knowledge to enable others to identify options and choices now. By studying the future you can move away from a passive or fatalistic acceptance of what may happen to an active and confident participation in creating the future you want. Learning about the future is essential. When people and organizations are not aware of their choices they may well end up being part of someone else's future. In order to create the future you want, a futurist may encourage you to think and plan ahead further than before. Some futurists work for companies or government departments, some teach in schools or universities, some work for non-governmental organizations and consulting futurists work in all these areas. Most futurists believe that the future can be shaped by the careful and responsible exercise of human will and effort. Futurists differ in many of their views, but most agree that individuals, organizations and cultures that attempt to move into the future blindly are taking unnecessary risks. So they would agree that we need to understand and apply foresight in our private, public and professional lives. Futurists believe that 'forewarned is forearmed' and 'a stitch in time saves nine'.

4.3 Competenties van toekomstonderzoekers

In deze paragraaf zoom ik nader in op de mens en functionaris die achter toekomstonderzoek schuil gaan. In de literatuur heb ik weinig kunnen vinden over welke competenties een (succesvolle) toekomstverkenner dient te beschikken. Dat is opmerkelijk, omdat toekomstverkenningen doorgaans het strategische domein van organisaties raken en daarmee van invloed zijn op toekomstig[e] beleid en richting van de desbetreffende organisatie. Dat doet een appèl op toegewijde, goed opgeleide medewerkers, die bijvoorbeeld behoren te

[197] Bron onbekend.

weten hoe methoden en technieken moeten worden toegepast en daarover uitstekend met actoren in hun omgeving kunnen communiceren.

Van der Duin et al. besteden twee deelparagrafen aan “de menselijke of personele kant van het toekomst verkennen”. Zij komen daarin tot drie aspecten die volgens hen kenmerkend zijn voor iemand die zich professioneel bezighoudt met het opstellen van toekomstverkenningen en voor de vertaling daarvan in beleid en strategie:

- Het benutten van de ‘rechterhelft’; creativiteit en “out of the box” kunnen denken.

- Sterk zijn in relaties, zowel intern als extern. Hier gaat het om het kunnen benutten van verschillende netwerken en weten waar relevante informatie te halen is.

- Inhoudelijk goed op de hoogte zijn. Domeinkennis wordt belangrijk geacht om andere/nieuwe informatie goed op waarde te kunnen schatten en te kunnen duiden.

4.4 Aanvulling met ontbrekende competenties

Hoewel ik de hiervoor beschreven competenties niet bestrijd, integendeel, ben ik wel van mening dat deze opsomming niet compleet is. Het beschikken over een hoge mate van flexibiliteit, waardoor er snel tussen beleidsterreinen geschakeld kan worden, lijkt me een voor een toekomstverkenner bij uitstek onontkoombare competentie. Daarnaast is ‘alertheid’ een vaardigheid waarover toekomstonderzoekers moeten beschikken om snel en ‘lenig’ op ontwikkelingen te kunnen reageren. Tot slot is het beschikken over een breed voorstellingsvermogen uiterst relevant, omdat deze competentie toekomstonderzoekers in staat stelt zich het ‘onmogelijke’ in te beelden en uit te drukken. Aan de andere kant van dit spectrum kan het uitoefenen en dulden van “tegenspraak” en reflectie (Zie Hoofdstuk 6, *Beperkingen aan toekomstonderzoek*) bij de totstandkoming van toekomstverkenningen als een niet onbelangrijke competentie worden toegevoegd.

Gedurende mijn onderzoek bij het *Bundeskriminalamt* (BKA) (zie Hoofdstuk 9) heb ik onder andere navraag gedaan naar achtergrond, opleiding en (gewenste) competenties van de op de afdeling Strategische Planning en Vroegsignalering van het BKA werkzame personen.. Uit dit onderzoek bleek dat er bij het BKA geen specifiek beroepsprofiel voor toekomstonderzoekers bestaat en dat de medewerkers van deze afdeling niet specifiek zijn opgeleid. De medewerkers leren ‘het vak’ in de praktijk, waarbij gesteund wordt op de ervaringen en kennis die door anderen is opgedaan. Voorts zoeken medewerkers van het BKA hun weg aan de hand van “trial and error”. Ook worden binnen het BKA op *ad hoc*-basis methodieken en kennis van een externe onderneming gekocht en intern verspreid. Daarbij worden de medewerkers geacht zich de door deze onderneming gehanteerde methoden en technieken eigen te maken.

4.5 Objectieve (toekomstige) waarheid bestaat niet

Wat mensen denken dat waar is – “hun waarheid” – is geen analoge reflectie van de werkelijkheid, maar wordt mede gevormd door de sociale context waaruit zij handelen. De

consequenties hiervan treffen direct de eigen handelingspraktijk en spelen zich vaak op een onbewust niveau af. Vanuit de sociale wetenschappen is bekend dat mensen selectief informatie blijken te verzamelen en verwerken en geneigd zijn bevestiging te zoeken ten opzichte van de kennis waarover ze al beschikken. Hierdoor ontstaan 'blinde vlekken' in waarnemingen en in het handelingsrepertoire. Ieder mens blijkt per definitie over een gekleurd en subjectief referentiekader te beschikken. Ook worden ervaringen die zich lastig laten duiden ten opzichte van opgeslagen patronen en waarden, vergeten of verdrongen. Vanuit deze gedachtegang bestaat dé objectieve waarheid niet, maar wordt deze in sociale samenhang geconstrueerd. Sociale relaties spelen ook een belangrijke rol bij het tot stand komen van denkbeelden over hoe de wereld eruit ziet of zou behoren te zien. Mensen zijn ook eerder geneigd denkbeelden voor waar aan te nemen wanneer ze afkomstig zijn van diegenen van wie ze afhankelijk zijn (ouders, verzorgers, leidinggevenden), van diegenen die ze vertrouwen (opvoeders, leerkrachten) en/of van diegenen wier waarden en normen zij delen (rolmodellen).

Het door mensen construeren van de (vermeende) werkelijkheid wordt gekenmerkt door permanente interactie met andere personen. Deze sociale context treedt vanaf de geboorte op en speelt een belangrijke rol bij de (uiteindelijke) kijk van de mens op hoe zijn/haar wereld eruit ziet en er behoort uit te zien. *Framing* is een belangrijk hulpmiddel bij het ordenen van waargenomen informatie door de hersenen. Dit begrip is door de Amerikaanse socioloog Erving Goffman in de jaren '70 van de vorige eeuw geïntroduceerd. Hiermee doelt hij op de ordening, classificatie, interpretatie en verklaring van individuele ervaringen in een bepaald patroon. De functie van *framing* is het categoriseren van aan de persoon gebonden informatie en ervaringen om zodoende grip te krijgen op en betekenis te geven aan de complexe wereld om ons heen.

Op grond van het hiervoor gestelde kan aangenomen worden dat toekomstonderzoekers binnen een arena acteren waarbij aan de ene kant de wens bestaat om op systematische wijze inzichten te genereren in de (nabije) toekomst en anderzijds het besef dat de toekomst, mede door onverwachte gebeurtenissen en onvoorspelbaar menselijk gedrag, nu eenmaal niet te kennen, en daardoor niet is in te schatten: de toekomstparadox.. Van 't Klooster stelt dan ook treffend dat toekomstonderzoekers *"balanceren tussen kennen met relatieve zekerheid en verkennen in totale onzekerheid*".[198] Empirische gegevens over de toekomst komen immers pas beschikbaar zodra de toekomst tot het heden is getransformeerd.[199] Bovens en 't Hart[200] schrijven: *"de toekomst is een nog niet bestaande werkelijkheid die omgeven is met grote onzekerheid: zowel de verschijningsvorm van de toekomst als de dynamiek van de verandering die daaraan ten grondslag ligt, zijn onbekend en vaak onkenbaar."*

---

[198] Van 't Klooster, *op.cit. noot 19,* p. 15.

[199] Idem, p. 14.

[200] M. Bovens & P. 't Hart, *Understanding policy fiascoes*, New Brunswick : Transactions Publishers, 1996.

4.6 Toekomstonderzoeker als speler binnen participatieve beleidsanalyse

Als het hiervoor beschreven speelveld vanuit het oogpunt van de beleidswetenschappen wordt beschouwd, kan gesteld worden dat deze werkzaamheden te categoriseren zijn onder de verzamelnaam *participatieve beleidsanalyse*. Ester et al. Verstaan daar het volgende onder: *Participatieve beleidsanalyse is een toegepast sociaal wetenschappelijke discipline waarbij van verschillende methoden van onderzoek, argumentatie en procesondersteuning gebruik wordt gemaakt om een pluriforme groep van belanghebbenden in een beleidsnetwerk in hun directe interactie te ondersteunen bij het onderzoeken en uitwisselen van verschillende mentale kaarten en de ontwikkeling en het testen van een gedeelde en robuuste beleidstheorie over het betreffende onderwerp. Dit heeft tot doel het probleemoplossende vermogen van zowel de individuele belanghebbende als het beleidsnetwerk als geheel te vergroten*." Binnen deze discipline worden vier belangrijke beleidswetenschappelijke oriëntaties onderscheiden, waaronder het sociaal constructivistische model.[201],[202] Volgens dit model is kennisvergaring een permanent sociaal proces waarbij constructie en compositie van opvattingen en betekenissen centraal staan. Kennis van de werkelijkheid bestaat hoogstens uit persoonsgebonden weergave van ervaringen en invalshoeken die tot stand komt in de interactie tussen representanten van verschillende perspectieven. Deelname van derden aan toekomstonderzoek wordt door constructivisten om redenen van epistemologische en ontologische aard als noodzakelijk beschouwd. Vanuit deze invalshoek bezien is toekomstonderzoek een interactief proces, hermeneutisch van opzet, waarbij het verkrijgen van verschillende perspectieven, oriëntaties en cognitieve systemen noodzakelijk is en tegen elkaar afgezet kunnen worden. In deze context kan de toekomstonderzoeker meer als *facilitator* worden getypeerd dan als inhoudelijk expert die de totstandkoming van een product mogelijk maakt.

De vorige paragrafen roepen, mede afgezet tegen het geringe onderzoek wat op dit terrein is uitgevoerd, de vraag op of de invloed van 'de factor mens' en de daarmee samenhangende sociale processen bij de totstandkoming van toekomstverkenningen niet onderbelicht (gebleven) zijn. In de voorgaande hoofdstukken is al op verschillende plekken de relatie tussen de mentale constructie van toekomstproducten en de rol van toekomstonderzoekers gewezen.

4.7 Sociaal constructivisme als ankerpunt voor toekomstverkenners

In de sociale wetenschap zijn twee uiteenlopende ontologische perspectieven te onderscheiden, t.w. objectivisme en constructivisme. Het zijn twee uiterste visies binnen de ontologie. In de ontologie gaat het erom of sociale kwesties een werkelijkheid hebben, onafhankelijk van degene die een sociale handeling uitvoert, of dat sociale kwesties enkel zijn opgebouwd uit de waarnemingen en acties van mensen. Het in de sociologie gehanteerde

---

[201] Ester et al., *op.cit. noot 139*, p. 78.

[202] De andere drie invalshoeken zijn: het pluralistische model, het kritische model en het strategische model. In het bestek van dit onderzoek wordt hier verder geen aandacht aan besteed.

begrip objectivisme gaat uit van het idee dat alle sociale verschijnselen bestaan, onafhankelijk van 'social actors'. Het objectivisme gaat ervan uit dat sociale fenomenen ons confronteren met externe feiten die buiten onze invloed liggen. Een tegenhanger van dit idee is het constructivisme, dat stelt dat de sociale verschijnselen alleen maar kunnen bestaan omdát ze gecreëerd worden door actoren en dat sociale fenomenen continue worden verwezenlijkt door sociale actoren. Het impliceert dat de sociale fenomenen en sociale categorieën niet alleen geproduceerd worden door sociale interactie, maar dat ze ook voortdurend worden herzien. Dit impliceert dat zonder sociale actoren er geen sociale fenomenen zijn.[203]

Deze paragraaf verdiept het sociaal constructivistisch gedachtegoed. Als bronnen van dit gedachtegoed noem ik de volgende twee publicaties. Allereerst het door Peter L. Berger en Thomas Luckmann geschreven boek *The Social Construction of Reality* uit 1966. De essentie van dit boek is dat dé objectieve werkelijkheid niet bestaat. Er is volgens Berger en Luckmann sprake van een betekenisloze wereld, die door het doen van menselijke waarnemingen subjectieve betekenis krijgt. De door mensen ervaren werkelijkheid is dus een mentale constructie. Hoe wij de werkelijkheid interpreteren, is een telkens terugkerende subjectieve en persoonsgebonden evaluatie of beoordeling van die waargenomen werkelijkheid. Het verloop van het interpretatieproces is steeds verschillend en afhankelijk van eerdere ervaringen, van opgedane vaardigheden en van de attitude van diegene die interpreteert. Met het aanbrengen van het woord *'social'* in de titel van hun boek geven zij aan dat de interactie tussen en met mensen van de wieg tot het graf een permanent indoctrinerend proces is, waarbij de kijk op de wereld continue wordt beïnvloed. Hierbij speelt niet alleen de sociale interactie een rol, maar ook belangrijke andere aspecten, zoals taal, cultuur, tradities en geschiedenis. Doorgaans heeft men geen besef van dit indoctrinatieproces, beschouwt men de wereld als een vanzelfsprekendheid en gaan men ervan uit dat anderen een soortgelijke beleving van de omgeving hebben. Dat het bewustzijn in staat is ook de niet materialistische wereld naar menselijke maatstaven te interpreteren, noemen Berger en Luckmann reïficatie; *"Man, the producer of a world, is apprehended as its product. […].Even while apprehending the world in reified terms, man continues to produce it, [t]hat is, man is capable of producing a reality that denies him*."

Als tweede bron noem ik het in 1970 verschenen *The Structure of Scientific Revolutions* van Thomas Kuhn. Vooral dit boek heeft bijgedragen aan het ontstaan van een wetenschappelijke stroming die de naam 'Sociology of Scientific Knowledge' heeft gekregen. De essentie van deze stroming is dat (nieuwe) wetenschappelijke kennis ontstaat als gevolg van een permanente interactie tussen wetenschappers en de omgeving waarbinnen zij acteren. Wetenschappelijke kennis wordt dan ook niet ontdekt, maar door menselijke acties geconstrueerd. Deze stelling veelvuldig onderschreven.

---

[203] A. Bryman, *Social Research Methods*, Hoofdstuk 1, Oxford University Press, april 2001.

"*If men define things as real, they are real in their consequences.*"

(W.I. Thomas)

4.8 Betekenisgeving: het werk van Weick

Weick heeft in zijn boek *Sensemaking in organizations* een overzicht gegeven van zeven kenmerken die betrekking hebben op het proces van betekenisgeving. Dit boek past zondermeer binnen het sociaal constructivisme, aangezien er talloze overeenkomsten te vinden zijn. Weick omschrijft *sensemaking* als volgt: *"Sensemaking involves turning circumstances into a situation that is comprehended explicitly in words and that serves as a springboard into action."* In de Nederlandse taal is er geen eenduidig equivalent van *sensemaking* te vinden; het kan nog het beste worden vertaald als het 'toekennen van betekenis'. Betekenisgeving wordt echter vaak verward met interpreteren. Volgens Weick is er geen sprake van een analoge uitleg van deze twee begrippen: *"Most descriptions of interpretation focus on some kind of text. What sense making does is address how the text is constructed as well as how it is read. Sense making is about authoring as well as reading."* Vanwege het belang dat aan het werk van Weick wordt toegekend, volgt hieronder een korte samenvatting van de zeven kenmerken:

1. Sensemaking kan niet los worden gezien van iemands identiteit. Er is volgens Weick sprake van een permanente wisselwerking tussen degene die betekenis geeft en het proces van betekenisgeving. Weick stelt in dit verband de (ingewikkelde) vraag: *"How can I know what I think until I see what I say?"* De gedachte hierachter is dat de identiteit van een betekenisgever niet alleen wordt geconstrueerd, maar ook veranderd kan worden door het continue proces van betekenisgeving. Mensen leren over en van zichzelf door hun gedrag te spiegelen aan hun omgeving en daar desgewenst of noodgedwongen verandering in aan te brengen. Weick brengt dit proces tot uiting door de vraag te stellen: *"How can I know who I am until I see what I do?"*

2. Sensemaking kan het best worden geobserveerd vanuit retrospectie. Door bewust te evalueren en terug te blikken wat er gebeurd is, worden ervaringen gemodificeerd. Dit proces noemt Weick "retrospective reframing". Hierbij worden opgedane ervaringen geordend en in een context geplaatst. Het gevolg van dit proces is dat er voor de betekenisgever (kennelijke) duidelijkheid en (schijnbare) beheersbaarheid ontstaat, waarna het proces stopt, totdat er zich weer een nieuwe aanleiding aandient en het proces opnieuw start.

3. Sensemaking is *"enactive of sensible environments".* Weick bedoelt hiermee dat mensen actief interveniëren in de door hen geobserveerde werkelijkheid door scheidingen aan te brengen in de constante stroom van informatie en waarnemingen. Hierdoor ontstaan zelf aangebrachte categorieën die volgens de betekenisgever een juiste weergave van de realiteit vormen. Weick noemt dit *"the prototype for human sensemaking*". Daarnaast waarschuwt hij voor een *"Cartesian anxiety"* dat hij aanduidt als een dilemma: *"either we have a fixed and stable foundation for knowledge, a point where knowledge starts, is grounded, and rests, or we cannot [from] escape some sort of darkness, chaos and confusion. Either there is an*

absolute ground or foundation or everything falls apart." Weick doelt hier op het gegeven dat mensen kennelijk niet kunnen leven met absolute onzekerheid en er buiten henzelf ook een wereld bestaat, waar kennis als het ware voor het oprapen ligt.

4. Sensemaking is een sociaal proces. Zoals uit de voorgaande punten blijkt, gaat het niet alleen om individuele processen, maar juist om meervoudige sociale processen. *"Sensemaking is never solitary because what a person does internally is contingent on others. Even monologues and one way communications presume an audience….."* Het voeren van conversaties en het deelnemen aan discussies en gesprekken zijn vormen van interacties waarbij participanten zowel de context, het onderwerp als variaties van uitkomsten (her)kennen, ontkennen of bijstellen.

5. Sensemaking is een iteratief proces. Weick bedoelt hiermee dat er geen ondubbelzinnig herkenbaar begin of einde van het proces van betekenisgeving is. Mensen proberen complexe situaties te ontwarren door ze in te passen in eerdere gebeurtenissen of door het opstellen van (voorlopige) aannames die al dan niet later worden herzien: *"Sensemaking takes place when people are not able to use their normal routines and need to create new meaning to cope with reality*,.", aldus Weick.

6. Sensemaking wordt gefaciliteerd door '*extracted cues'*. Dit zijn impulsen met een herkenbaar start- en eindpunt die behulpzaam zijn bij het betekenis geven aan een groter, vaak complexer geheel. Weick beschrijft 'extracted cues' als volgt: *"Any point of reference will do, because it stimulates a cognitive structure that then leads people to act with more intensity, which then creates a material order in place of a presumed order."*

7. Bij Sensemaking zijn geloofwaardigheid en aannemelijkheid belangrijker dan precisie of nauwkeurigheid. Het proces van betekenisgeving is afhankelijk van de persoon, de situatie en de vorm van interactie. Geloofwaardigheid van de ontvangen informatie is volgens Weick dominanter dan exacte juistheid of de waarheid; "*If accuracy is nice but not necessary in sensemaking, then what is necessary? The answer is, something that preserves plausibility and coherence, something that is reasonable and memorable, something that embodies past experience and expectations, something that resonates with other people, something that can be constructed retrospectively but also can be used prospectively, something that captures both feeling and thought, something that allows for embellishment to fit current oddities, something that is fun to construct. In short, what is necessary in sensemaking is a good story."*

4.9 Belief Systems

In 't Veld vult de visie van Weick aan en stelt dat wij onze werkelijkheid door *actuele, specifieke en individuele* sluiers van waarden waarnemen. *Actueel* omdat waarnemingen zich doorgaans in de loop der tijd kunnen wijzigen; *specifiek* omdat onze waarden variëren met het object van waarneming; en *individueel* omdat het om exclusieve, persoonsgebonden waarnemingen gaat.

Terwijl wij waarnemen en de gedane waarneming interpreteren, wordt er direct verbinding gemaakt met al opgeslagen waarden en normen, waarna er bevestiging of eventuele bijstelling van die waarden en normen plaatsvindt. In tegenstelling tot Weick en In 't Veld, betoogt Pirsig dat de wereld zoals wij die ervaren uitsluitend uit morele waarden bestaan; Pirsig stelt dat er geen feiten bestaan en bovendien dat onze waarden en normen feiten of gebeurtenissen creëren en niet andersom: *"The world is composed of nothing but moral values."* Sabatier en Jenkins-Smith onderscheiden waardensystemen in drie met elkaar verbonden lagen, die (ook) bij de vorming van toekomstig beleid van invloed kunnen zijn. Deze drie paradigma's, die volgens hen met elkaar verbonden zijn en kenmerkend voor ieder mens, maar ook voor onderling verbonden groepen, zijn de volgende.:

- Een diepe normatieve kern, waar waarden liggen opgeslagen die niet of amper te wijzigen zijn, aangeduid als *institutionele paradigma's*;

- Fundamentele standpunten met betrekking tot de strategie aan de hand waarvan de in de normatieve kern opgeslagen waarden te verwezenlijken zijn. Ook deze standpunten zijn niet eenvoudig te wijzigen en worden aangeduid als *inhoudelijke paradigma's*; en

- Een laag van secundaire waarden die betrekking hebben op instrumentele beslissingen die nodig zijn om de dieperliggende waarden te verwezenlijken. Deze waarden zijn gemakkelijker te wijzigen en te beïnvloeden en worden aangeduid als *instrumentele paradigma's*.

4.10 Conclusie

Allereerst kan worden geconcludeerd dat naast de inhoudelijke kennisvereisten, de procesvereisten die aan toekomstonderzoek worden gesteld minstens even belangrijk zijn. Uit de literatuurstudie blijkt echter dat die procesvereisten vaak veronachtzaamd worden, waardoor er weinig bekend is over het proces *waarlangs* toekomstonderzoeken verlopen en *hoe* toekomstkennis wordt geproduceerd. Bovendien blijkt dat het proces van toekomstverkennen slecht uit de officiële rapporten en publicaties af te leiden is, terwijl het totstandkomingsproces van toekomstonderzoek doorgaans amper geëvalueerd wordt. Als deze bevindingen worden afgezet tegen de onderzoeksopdracht, dan dient zich hier een ontwikkelpunt aan waarmee de Nederlandse politie terdege rekening moet houden als zij mocht besluiten zich op het terrein van toekomstonderzoek te gaan bewegen.

Hoewel ik geen uitvoerige studie heb gedaan naar de achtergronden en competenties van toekomstonderzoekers, roept een en ander op basis van het voorliggende materiaal de vraag op of er niet meer aandacht zou moeten worden besteed aan verdere professionalisering van het uitvoeren van toekomstonderzoek in het algemeen. Ook op dit vlak dient zich voor de Nederlandse politie een aandachtspunt aan waarmee van het begin af rekening gehouden dient te worden. Het ligt immers voor de hand dat (aanstaande en actieve) toekomstonderzoekers worden getraind en opgeleid; daarmee wordt dieptekennis verkregen en kunnen ervaringen (beter) doorgrond worden, met als gevolg dat de verkregen kennis over toekomstonderzoek beter wordt geëxpliciteerd en geduid.

Terugkijkend op de het sociaal constructivisme en het werk van Weick staat centraal de vermeende objectieve werkelijkheid waar mensen aan hechten en die ze nodig hebben om in een complexe wereld te (over-) leven. Met name in het werk van Weick klinkt de universele eigenschap door dat mensen geneigd zijn hun eigen werkelijkheid te construeren en, afhankelijk van de achtergrond en vaardigheden, deze werkelijkheid bijstellen. Het proces van betekenisgeving valt niet stil te zetten, is vrijwel permanent aanwezig, en geloofwaardigheid is bij dit proces belangrijker dan exacte waarheid.

Een andere conclusie is dat de werkelijkheid zoals mensen die beleven, de uitkomst is van een mentaal geconstrueerde werkelijkheid. De invloed van sociale processen bij de totstandkoming hiervan is groot en draagt onmiskenbaar bij aan de vorming van de persoon en de gepercipieerde omgeving. Zoals vele sociale processen wordt ook toekomstonderzoek gekenmerkt door het interdependente karakter; toekomstonderzoek vergt ook voortdurende communicatie, reflectie, tegenspraak, afstemming met en invloeden uit de wetenschap, praktijk en met directe collegae. Ten aanzien van die laatste aspecten merk ik op dat zich hier de eerder beschreven relatie met transdisciplinaire kennis aandient.

In het hoofdstuk *Beperkingen aan toekomstonderzoek* wordt duidelijk dat sociale aspecten een belangrijke faalfactor vormen bij de totstandkoming en het gebruik van toekomstonderzoek. Vaak worden gepercipieerde feiten en omstandigheden opgevat als objectief tot stand gekomen feiten en niet als sociaal geconstrueerde werkelijkheden. Toekomstonderzoekers zullen dus wellicht ook geneigd zijn de (toekomstige) werkelijkheid te percipiëren die (nauw) aansluit bij door henzelf opgebouwde referentiekaders en bestaande waarden. Dit kan eenvoudig verklaren hoe het mogelijk is dat bepaalde ontwikkelingen die wel waarneembaar waren, toch niet zijn vertaald in concrete handelingsperspectieven. Met andere woorden, de ontvankelijkheid en mentale lenigheid van toekomstonderzoekers worden (ook) beïnvloed door bewust en onbewust aanwezige waarden en referentiekaders. De intrigerende vraag hoe toekomstonderzoekers toch in staat zijn onder invloed van sociale-constructieprocessen toekomstkennis te kunnen produceren, wordt hiermee alleen maar vergroot.

Hoofdstuk 5 BEPERKINGEN AAN TOEKOMSTONDERZOEK

"*Uit ons onderzoek blijkt dat deskundigen vaak bewust besluiten om buitengewone omstandigheden links te laten liggen. Verrassingen zouden niet relevant zijn. Of onwaarschijnlijk. Of te moeilijk. Of het verkennen van afwijkende ontwikkelingen wordt op de lange baan geschoven. Het is opvallend dat die beslissing vaak al vaststaat voordat toekomstverkenners überhaupt begonnen zijn met nadenken. Wij vragen ons af waarom men verrassingen weert. Zijn die nou juist niet extra interessant?*"
(Prof. Dr. M. van Asselt, Universiteit van Maastricht, 2006)

5.0 Inleiding

In het vorige hoofdstuk (*Toekomstonderzoek verkend*) is in het bijzonder aandacht besteed aan de toepassingsmogelijkheden en voordelen die toekomstonderzoek bieden. Toekomstonderzoek is, zoals hiervoor beschreven, vaak verbonden met strategisch beleid, dat op haar beurt vaak is verbonden met omgevingsfactoren zoals onzekerheid en dynamiek. Ook de effecten en gevolgen van toekomstonderzoek zijn doorgaans groot. Al deze factoren rechtvaardigen separate aandacht voor de eventuele schaduwkanten van en beperkingen aan van toekomstonderzoek. In dit hoofdstuk ga ik na welke van die beperkingen de literatuur te vinden zijn. Aansluitend besteed ik aandacht aan een onderzoek uitgevoerd binnen de Nederlandse overheid, dat de de slaag- en faalfactoren van toekomstonderzoek in kaart heeft gebracht. Tot slot ga ik op zoek naar aangrijpingspunten aan de hand waarvan opdoemende valkuilen geneutraliseerd kunnen worden.

5.1 Beperkingen

In de bestudeerde literatuur bestaat er tamelijk veel consensus over de gevaren en/of beperkingen waarmee bij het uitvoeren of interpreteren van toekomstonderzoek rekening moet worden gehouden. Het citaat van prof. Van Asselt aan het begin van dit hoofdstuk is daar een treffend voorbeeld van. Hierna geef ik puntsgewijs de door mij in de literatuur aangetroffen beperkingen weer:

1. Een vrij veel voorkomend probleem van voorspellingen en prognoses is dat die vaak gebaseerd zijn op trends uit het verleden, die vervolgens geëxtrapoleerd worden. Bovendien wordt er vaak van uitgegaan dat de omgeving van de organisatie of het object van studie onveranderlijk zijn en blijven, zoals die ten tijde van het opstellen van plannen bestonden. Dergelijke voorbeelden zijn terug te vinden in bedrijfsplannen, producten van planbureaus, etc. Bovendien wordt vaak uitgegaan van de meest waarschijnlijke toekomst, met als gevolg dat organisaties overvallen kunnen worden door niet-voorziene ontwikkelingen, producten of bijvoorbeeld gedragingen van concurrenten of criminelen. Het gevaar dat met deze werkwijze samenhangt, schuilt in de focus op hoe we *nu* denken in plaats van wat er op termijn zou kunnen

gebeuren. Kerkhof, Spanjersberg en Hisschemöller beschrijven deze *'heden-bias'* als volgt: "*Ze (toekomstonderzoekers* H.H.*) trekken vaak de lijnen door van wat een samenleving op dat moment als meest modern ziet, zowel in positieve als negatieve zin.*"[204]

"Elke toekomstverkenning is een poging verhalen te vertellen over wat morgen, overmorgen of volgend jaar, in het volgende decennium of als de kinderen van vandaag volwassen zijn, zou kunnen gebeuren. Er worden verschillende methodologieën gebruikt en verschillende presentatievormen, maar noch de methodologie noch de presentatievorm garandeert dat de toekomstverkenning 'voorspellende waarde' heeft. Het ene verhaal lijkt waarschijnlijker dan het andere, maar de ervaring leert dat zo'n oordeel vaak meer zegt over hoe wij vandaag denken en wat er gisteren is gebeurd, dan over de wereld in de toekomst."[205]

2. Gosselin en Tindemans[206] merken op dat de totstandkoming van toekomstkennis beperkt wordt door twee facetten: (1) we beschikken niet over volledige informatie, ondanks onze inspanningen om zoveel mogelijk data en informatie te verzamelen; en (2) de menselijke capaciteiten zijn beperkt door verbeeldingskracht, aangezien we niet in staat zijn de (wel) beschikbare informatie in voldoende mate kunnen interpreteren en in een bredere, vaak nog onbekende of onvolledige context kunnen plaatsen. Of, "*Most managers are not able to make the connections. They collect from Google and don't understand the context. That's not knowledge, that's information*."[207] Volgens Dammers[208] wordt de hierboven beschreven tekortkoming nog eens versterkt door beperkingen aan de verbeeldingskracht van toekomstverkenners en beleidsmakers: *"Vaak reikt de verbeeldingskracht niet ver genoeg om zich situaties voor te stellen die zij niet eerder hebben meegemaakt: 'novel reality is hard to diagnose […] adversity is characterized, in part by jumps of reality beyond well-experienced patterns*""[209] en "*Actoren hebben er moeite mee om strategieën te bedenken die duidelijk afwijken van de huidige en om rekening te houden met andere effecten dan de meest directe.*"[210].

---

[204] M. van Kerkhof, M. Spanjersberg & M. Hisschemöller, 'Vormgeven aan verschil', in: *Beleidswetenschap*, december 2002.

[205] Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *op.cit. noot 183*.

[206] D. Gosselin & B. Tindemans, *Toekomstmakers, de kunst van het vooruitdenken*, Tielt: Lannoo, 2011, p. 73.

[207] R. de Wijk in *de Telegraaf*, januari 2013.

[208] Dammers, *op.cit. noot 152*, p. 34.

[209] J. Slats, 'Idenburg trekt ten strijde tegen de informatie overlast', in: *Vrij Nederland*, 10 augustus 1985; Dammers, *op.cit. noot 152*, p. 34.

[210] Idem, p. 35.

"Toekomstverkenners willen serieuze en onderbouwde uitspraken doen. Het gevolg is dat in hun denkwereld afwijkingen van bekende patronen gemakkelijk het onderspit delven. Ze zoeken, bewust maar juist ook onbewust, hun toevlucht tot het bekende."
(N. N. Taleb, 'De zwarte zwaan')

3. In 't Veld wijst op de menselijke behoefte toekomstige situaties te verbeteren door van eerder (onjuist of ineffectief) gedrag te leren. Deze eigenschap wordt *reflexiviteit* genoemd. De wijziging van het eerder vertoonde gedrag impliceert dat veel van de daarvoor opgebouwde kennis overbodig wordt en in onbruik raakt. Iedere vorm van kennis over sociale systemen wordt daarmee vluchtig op grond van reflectie die door het eigen sociale systeem uitgevoerd wordt. Daarmee wordt menselijk gedrag ook onvoorspelbaar, omdat de ervaren leereffecten niet zijn te duiden in termen van eerdere kennis. Dit impliceert dat nieuw beleid dat gebaseerd wordt op de kennis van nu, riskant is; (nieuw/veranderd) menselijk gedrag is immers onvoorspelbaar; "*de klassieke idee van planning in de richting van het optimaliseren van een interventiepatroon op grond van beschikbare kennis is principieel onbruikbaar voor zover het gaat om de beïnvloeding van sociale systemen*."[211] Dit levert een belangrijke aanwijzing op, namelijk: reflexiviteit van sociale systemen maakt het formuleren van nieuw beleid niet onmogelijk, maar de intense, pluriforme betrokkenheid van die systemen is daarbij dringend noodzakelijk en mag niet worden uitgesloten. Volgens In 't Veld wordt de vaardigheid om te kunnen reflecteren steeds belangrijker, omdat zowel de intensiteit als de snelheid van het samenspel tussen '*wicked problems'* en reflexiviteit toeneemt.[212] De tegenhanger van reflexiviteit is passiviteit; de mens neemt veel gebeurtenissen wel waar, interpreteert en beoordeelt ze, maar onderneemt geen actie.[213] Het gevolg hiervan is dat de mens voortdurend overvallen wordt door zich indringend aandienende problemen, waarvoor pas na de confrontatie een oplossing gezocht zal worden.

"Toekomstverkenners zouden een soort denkmoed dienen te ontwikkelen om een mogelijke ontwikkeling consequent door te denken waar anderen voortijdig afhaken omdat men het ondenkbare eenvoudig niet onder ogen durft te zien of wil zien."[214]

---

[211] In 't Veld, *op.cit. noot 21*, p. 124.

[212] Idem, pp. 35, 123, 124.

[213] Voor een goed voorbeeld hiervan kan worden gewezen op het optreden van de overheid inzake de Q-koorts. Volgens de Nationale Ombudsman heeft de overheid de Q-koorts enerzijds onderschat en is zij anderzijds veel te laat in actie gekomen, met alle gevolgen van dien (Persbericht op 11 april 2013.)

[214] Steenbergen, *op.cit., noot 152*, p. 19.

4. In ’t Veld stelt ook dat rekening moet worden gehouden met de scheiding van de (denk)wereld tussen beslissers en toekomstverkenners, omdat er volgens hem sprake is van gescheiden werelden en divergerende rationaliteiten.[215] Zo zijn toekomstonderzoekers uit op het exploreren van onzekerheid, terwijl beleidsmakers op zoek zijn naar zekerheid; toekomstonderzoeken mondden vaak uit in algemene uitspraken, terwijl beleidsbeslissers op zoek zijn naar specifieke kennis. Tot slot ontwikkelen toekomstonderzoekers hoofdzakelijk analytische kennis, terwijl beleidsmakers vooral steunen op praktische ervaringskennis. Hiervan kan het draagvlak van uitgevoerde toekomstverkenningen ernstig te lijden hebben; het kan ervoor zorgen dat toekomstonderzoekers de beleidsmakers verwijten op selectieve wijze gebruik te maken van toekomstonderzoek, zodat er van ‘onderbenutting’ sprake is, terwijl beleidsmakers en -beslissers twijfelen aan het nut en de praktische toepassingen van toekomstonderzoek.[216]

> *“Being bombarded by hundreds of predictions and prophesies, the policy-making system cannot take any of them into serious consideration without sifting the few high-quality studies from the many nonsense hallucinations.*”
> (Y. Dror, ‘A Policy Science view of future studies’)

5. Van der Steen et al.[217] komen eveneens tot de conclusie dat: *“er een intrinsieke afstand bestaat tussen het werk en het resultaat van toekomstverkenning enerzijds en strategische organisatieprocessen anderzijds. […] Er wordt weliswaar relatief veel aan toekomstverkenning gedaan, maar tegelijkertijd wordt er in strategische processen nog altijd maar weinig mee gedaan.*”[218]. Ook Van Asselt[219] plaatst vraagtekens bij de opzet en toepassing van toekomstonderzoek: “*Er vindt helaas weinig reflectie plaats over wat een goede toekomstverkenning is. Meestal begint men bij de overheid met een toekomstverkenning om daarmee beter beleid te kunnen maken, terwijl er weinig inzicht is over hoe je zo’n toekomstverkenning daarbij kunt gebruiken. Wat ik belangrijk vind, is dat zo’n studie daadwerkelijk gebruikt wordt. Het intrigeert me waarom de ene studie wel wordt gebruikt en de andere niet en of dit iets te maken heeft met de wijze waarop de toekomstverkenning wordt gemaakt.*

---

[215] In ’t Veld, *op.cit. noot 21,* pp. 131, 152 en 153.

[216] Idem, p. 152.

[217] M. van der Steen et al. in *Toekomstverkenning en Organisatieontwikkeling*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2009, p. 50.

[218] Zie ook Dammers (*op.cit. noot 152*, p. 11), die stelt dat over de benutting van toekomstverkenningen weinig empirische informatie bekend is.

[219] M. van Asselt, interview op www.kennislink, d.d. 19 december 2006.

6. Van der Staal en Van Vugt[220] hebben eind jaren tachtig onderzoek gedaan naar de toepassing en bruikbaarheid van 15 jaar toekomstonderzoek door de WRR. Destijds kwamen zij tot de conclusie "*dat de daadwerkelijke invloed op de beleidsvoering minimaal is geweest*"; dat werd toen hoofdzakelijk verweten aan het gebruik van invalide en subjectieve methoden door de WRR. Ook In 't Veld wijst op een aantal risico's die met de bruikbaarheid en werkzaamheid van toekomstonderzoek samenhangt. Hij stelt dat reflexiviteit en communicatievermogen van de zijde van de opdrachtnemers van toekomstonderzoek voor verbetering vatbaar is. Het vergroten van het draagvlak voor uitgevoerd toekomstonderzoek kan mede bereikt worden door tijdens het gehele proces meer aandacht te besteden aan de interactie met opdrachtgevers en andere actoren. Vanwege de complexiteit en onderlinge verwevenheid van vraagstukken is er, zo meent De Graaff,[221] evenmin behoefte aan kant-en-klare blauwdrukken aan de hand waarvan de opdrachtgever slechts hoeft over te gaan tot het uitvoeren van de door anderen bedachte toekomstbeelden. Ook het evaluatieonderzoek van Ester et al.[222] komt tot de slotsom dat de kwaliteit van toekomstonderzoek nogal eens te wensen overlaat. Zij wijten dit onder andere aan het gebruik van gebrekkige data die ontoereikend bleken voor het doen van gevalideerde uitspraken. Bovendien werden de modellen waar de uitspraken op gebaseerd waren onjuist toegepast dan wel werd er nauwelijks rekening gehouden met discontinuïteiten. Tot slot wijzen Ester et al. op de zwakke theoretische fundering van toekomstonderzoek in het algemeen en ten aanzien van sociale systemen in het bijzonder. De theorievorming over sociale veranderingen concentreert zich op deelterreinen of zij is zo globaal dat empirische toetsing nauwelijks uitvoerbaar is, aldus Ester et al..

7. De Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid[223] evalueerde meerdere uitgevoerde scenariostudies. Zij kwam tot de conclusie dat het geloof in de scenario's in het algemeen niet verder reikt dan de personen die ze opgesteld hebben, dat doorgaans gekozen wordt voor het scenario dat de minste verandering meebrengt, dat verantwoordelijken voor beleid vooral op zoek zijn naar onderbouwing van het bestaande beleid en, ten slotte, dat de scenario's niet aansloten op de wereld van de beleidsmakers. Voorts stelde de Stuurgroep vast dat er geen aantoonbare invloed van de vervaardigde scenario's is waar te nemen.

---

[220] P.M. van der Staal & F.A. van Vugt, 'Vijftien jaar toekomstonderzoek door de WRR', in: H.A. Becker & G. De Wulf, *Terugkijken op toekomstonderzoek*, Utrecht, 1989.

[221] De Graaff, *op.cit. noot 28*, p. 28.

[222] Ester et al., *op.cit. noot 139*, p. 266.

[223] J. Schoonenboom, 'Toekomstscenario's en Beleid', in: *Beleid en maatschappij*, jrg. 30, no. 4, 2003, pp. 212-218..

"*Scenario planners do not extrapolate data from the past but do, very often, extrapolate past assumptions, expectations and mindsets, even as they try to craft scenarios that challenge these assumptions.*"[224]

8. Toekomststudies kunnen (politiek) onwelgevallige kennis produceren. In 't Veld verwijst in dit verband naar een Nederlandse Horizonscan waarbij 50 kansen en bedreigingen, waaronder de ineenstorting van het financiële systeem(!), werden genegeerd. Als belangrijkste oorzaak hiervan voert In 't Veld aan dat het ontbrak aan politiek draagvlak om destijds het financiële systeem aan streng toezicht te onderwerpen. Een ander actueel voorbeeld betreft de uitkomsten van het rapport van de Interdepartementale werkgroep Verkenningen, opgesteld voor het Ministerie van Defensie. Hoofddoel van deze Verkenningen is het bieden van een gezaghebbende en objectieve basis voor besluitvorming, zodat de politiek gedegen keuzes kan maken over de toekomst van de Nederlandse defensie voor de periode na 2020. Minister Van Middelkoop roemde het rapport als een fundamentele visie op de krijgsmacht: "*Een brede visie die financieel en politiek houvast geeft voor méér dan één kabinetsperiode.*"[225] Kort na het uitbrengen van de eindrapportage werd het Ministerie van Defensie forse bezuinigingen opgelegd, waarmee vrijwel tegelijkertijd de meeste uitkomsten van tafel verdwenen. Aansluitend hierop - en in tegenstelling tot de uitspraken van voormalig minister Van Middelkoop - werd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II (d.d. 29 oktober 2012) aan de minister van Defensie opnieuw de opdracht verstrekt om "*in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken en uitgaande van het beschikbare budget, een visie op de krijgsmacht van de toekomst* " te ontwikkelen….

9. Volgens In 't Veld komt het ook voor dat politiek onwelgevallige uitkomsten en waarheden dusdanig worden gekneed dat er voor beslissers een aanvaardbare uitkomst ontstaat. Hier dringt zich het fenomeen op dat het midden houdt tussen "satisfying" en "maximizing". De doorlooptijd van een toekomststudie en de hiermee verband houdende onzekerheid vormen hierbij belangrijke factoren. Problemen van <u>nu</u> eisen immers de aandacht op en zijn politiek relevant. De 'logica' van regeerperioden, begrotingscycli, actuele thema's en opspelende incidenten beperken vrijwel automatisch de rekbaarheid van het denken en doen van politici en beleidsambtenaren. Daarmee lijkt de uitspraak *"The urgent drives out the important*"[226] nogal opportuun. Verder weg liggende probleemvelden zijn bepaald geen stemmentrekkers. Naast de doorlooptijd en de 'waan van de dag' speelt ook de benodigde financiering een rol. Er

[224] Chris Carter, Stewart R. Clegg & Martin Kornberger in: *A Very Short, Fairly Interesting and Reasonably Cheap Book about Studying Strategy,* 2009.

[225] Website Ministerie van Defensie, d.d. 29 maart 2010.

[226] Deze uitspraak wordt toegeschreven aan Henry Kissinger.

is doorgaans weinig enthousiasme voor de oplossing van toekomstige problemen die veel geld vereisen, maar waarvan het hoogst onzeker is dat de beoogde effecten ook worden bereikt.[227] Toekomstonderzoek kan in die zin ook gebruikt of zelfs misbruikt worden om beleidsambities te verwezenlijken of in stand te houden, zeker als er sprake is van wisselende politiek-bestuurlijke verhoudingen. Het gedrag van opdrachtgevers van (in te stellen) toekomstonderzoek wordt volgens In 't Veld nogal eens gekenmerkt door de politieke voorkeuren van dat moment, terwijl toekomstonderzoek een open, op de lange termijn gerichte blik vereist.[228] Als toekomstverkenners in deze dynamiek verstrikt raken, dragen zij niet meer bij aan het lange-termijnperspectief van de organisatie, maar verworden ze tot een instrument dat het korte-termijnperspectief (verder) legitimeert.

"*Als toekomstverkenningen tot even plausibele als pijnlijke conclusies leiden, is de dominante Haagse reflex er één van negeren, neutraliseren en wegschrijven.*"[229]

10. Volgens De Wilde ontbreekt het bij de meeste toekomstspecialisten aan een gedegen historisch bewustzijn, waardoor ze steeds dezelfde fouten maken. Hij legt in zijn boek *De Voorspellers* de door toekomstonderzoekers gebruikte twijfelachtige redeneerpatronen bloot. Bovendien construeren de meeste voorspellers, aldus De Wilde, toekomstbeelden waarin voor burgers nauwelijks een rol is weggelegd. Daarnaast wijst hij op "*de oppervlakkigheid en goedgelovigheid alsmede de fantasieloosheid waarmee in politieke en bestuurlijke kringen met de toekomst wordt omgegaan*"[230]. Een ander manco van "de toekomstindustrie" dat De Wilde blootlegt, is het feit dat aan nieuwe apparaten en technieken geheel ten onrechte steeds weer het vermogen wordt toegedicht om oude maatschappelijke problemen op te lossen.[231] De Wilde laat zien dat de meeste voorspellingen gestoeld zijn op technische en economische vooruitgang die ons moeten verlossen van 'het kwaad' en ons naar een nieuwe tijd zouden moeten voeren. Al in 1989 signaleerde Steven Schnaars[232] in zijn

[227] Voorbeelden zijn het treffen van maatregelen die samenhangen met het opwarmen van de aarde, zoals het verhogen van dijken en het bevorderen van duurzaamheid of het treffen van lange-termijnvoorzieningen om een volgende economische crises te kunnen weerstaan.

[228] In 't Veld, *op.cit. noot 21*, pp. 158, 159.

[229] M.H. Klijnsma, in: In 't Veld, *op.cit. noot 142*, p. 4.

[230] Idem, p. 13.

[231] Voorbeelden hiervan zijn: de computer die de rol van de docent zou verlichten of zelfs overnemen en de landbouw die geheel onder controle van machines zou zijn gebracht.

[232] S.P. Schnaars, *Mega mistakes. Forecasting and the myth of rapid technological change*, London: The Free Press, 1989.

boek *Megamistakes* eveneens een bovenmatig optimisme inzake toekomstige technologische ontwikkelingen.

"*Es gibt zwei Arten von Leuten die die Zukunft vorhersagen: jene die nichts wissen und jene, die nicht wissen dass sie nichts wissen"*
(Kenneth Galbraith)

- Dat de uitspraken van De Wilde niet op zichzelf staan, blijkt ook uit een artikel in *NRC Handelsblad* waarin uitvoerig wordt betoogd dat het Centraal Planbureau (CPB) doorgaans foute toekomstverkenningen presenteert.[233]. Zo moest het CPB de cijfers voor 2009 naar beneden bijstellen, en wel van 0,75% krimp naar maar liefst 3,5% krimp. Het CPB zat er volgens dit artikel de afgelopen dertig jaar vrijwel altijd naast: van de 37 verkenningen waren er slechts drie correct. Bovendien voorspelde het de economische groei 22 keer te laag en 14 keer te hoog. Het Planbureau stelde zich bij navraag op het standpunt dat deze fouten veroorzaakt worden door onzekerheid in aannames en door onvoorziene gebeurtenissen. Overigens wijst Plasterk[234] in een artikel in *de Volkskrant* op de gespannen verhouding tussen toekomstonderzoek en de politiek: de politiek maakt plannen en het CPB beoordeelt deze plannen binnen een gegeven politieke context. Plasterk vraagt zich af waarom men niet omgekeerd handelt: de CPB maakt plannen (het is immers een Planbureau!) en de politiek beoordeelt de wenselijkheid van deze plannen.

11. Analoog aan De Wilde wijst ook Holger Rust[235] op de naar zijn mening soms ongefundeerde en niet wetenschappelijke methoden en technieken die toekomstonderzoekers hanteren. In een uitvoerige analyse stelt Rust dat de meeste toekomstonderzoeken gekenmerkt worden door "*Rhetorisch aufgeputzte Trivialität und strategisch Opportunismus*". We hebben geen dure trendonderzoeken nodig, aangezien die uit open bronnen en openbare publicaties genoegzaam bekend (kunnen) zijn. Naast wetenschappelijk verantwoorde methoden stelt Rust dat in plaats van toekomstonderzoeken het beter zou zijn zich voor te bereiden op basis van een grondig besef van de complexiteit van de maatschappij en het beschikken over veerkracht en strategische lenigheid: "….*Die Zukunft lässt sich nur dadurch bewältigen, dass die Akteure in Wirtschaft und Politik sich über die Komplexität der Entwicklungen bewusst sind und entsprechende komplexe Reaktionspotenziale aufbauen*."[236]

---

[233] 'Centraal Planbureau zit er bijna altijd naast, Economische voorspellingen met cijfers achter de komma zijn ongeloofwaardig', in: *NRC Handelsblad*, 29 april 2004.

[234] *DeVolkskrant*, 11 april 2003.

[235] H. Rust, *Zukunftsillusionen, Kritik der Trendforschung*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

[236] Idem, p. 13.

12. Tetlock[237] heeft het gevaar aangetoond om op wetenschappelijke toekomstprognoses af te gaan. Hij beoordeelde over een tijdvak van 10 jaar, systematisch 82.361 toekomstverkenningen, opgesteld door 284 experts. Het oordeel was vernietigend; de prognoses troffen nauwelijks meer doel als wanneer men een rad van fortuin gebruikt had. Opvallend was overigens ook dat de (soms zelfverklaarde) experts met een hoog 'media-gehalte' er opvallend vaker naast zaten. Daarnaast scoorden ook 'ondergangsprofeten'[238] ver onder de maat.

13. Met analoge bevindingen komt Gardner,[239] die in zijn boek *Future Babble* een aanklacht formuleert tegen zelfbenoemde experts die beweren de toekomst te kunnen voorzien. Hij wijst er, net zoals Tetlock, op dat de werkwijze van experts belangrijke valkuilen kent. Vooral de resultaten van experts die zich beroepen op slechts enkele ideeën, gebruik maken van beperkte informatiebronnen en daar hun analyses op bouwen, waren rampzalig. Veel beter scoorden diegenen die bij het samenstellen van hun analyses gebruik maken van zowel ondersteunende als afwijzende informatie en zich breed oriënteren.[240] Ook Mintzberg[241] benadrukt de beperkingen van strategische planners en toekomstonderzoekers; die beperkingen zijn het gevolg van het referentiekader dat zij hebben aangeleerd. Er is volgens Mintzberg in dit verband sprake van menselijke beperkingen doordat er 'blinde vlekken' in het eigen denken optreden. Hij noemt dit *"de drogreden van predestinatie"*, waarbij ontwikkelingen die zich buiten het referentiekader van de onderzoeker/planner voltrekken, als onbestaanbaar worden afgedaan. Het ontwikkelen van een blind vertrouwen in planners en toekomstverkenners is volgens Mintzberg gevaarlijk en misplaatst.

14. Volgens Taleb moet aan toekomstonderzoek niet een al te grote betekenis worden gehecht, omdat er zich altijd *"Black Swans"* voor zullen blijven doen. *"Black Swans"* zijn gebeurtenissen waarvan de kans dat ze zich voordoen relatief klein is, maar als ze zich voordoen een enorme impact hebben.[242] Taleb, die talloze voorbeelden geeft van foutieve toekomstvoorspellingen, constateert echter dat dit nauwelijks tot het grote publiek schijnt door te dringen. Als oorzaak van het menselijk falen geeft Taleb drie

---

[237] Ph.E. Tetlock, *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?*, Princeton University Press, 2006; en 'Beroemde experts doen slechte voorspellingen', Opinie en Debat, *NRC Handelsblad*, 29/30 december 2012.

[238] Zij die doorgaans uitsluitend slecht nieuws brengen.

[239] D. Gardner, *Future Babble, why expert predictions are next to worthless. And you can do better*, Dutton, 2011.

[240] D. Gardner & P. Tetlock in *NRC Handelsblad*, *op.cit. noot 237*.

[241] H. Mintzberg, 'The Fall and Rise of Strategic Planning', in: *Harvard Business Review*, January-February, 1994, pp. 107-114.

[242] Voorbeelden zijn de aanslag op de *Twin Towers* en de ramp met de kernreactor in Fukushima.

redenen: Allereerst, de *illusie van begrip* van de ons omringende wereld, die zo gecompliceerd is geworden dat van een totaaloverzicht nagenoeg geen sprake kan zijn; daardoor is het vrijwel onmogelijk is de samenhang of causale verbanden te zien. Ten tweede, de *retrospectieve vervorming*. Hierdoor lijkt de wereld die achter ons ligt veel logischer te zijn opgebouwd dan in werkelijkheid het geval was. Als laatste reden stelt Taleb dat door *overwaardering van feitelijke informatie* door (zelfbenoemde) experts, wetenschappers en journalisten foute indrukken worden gepresenteerd. Vooral journalisten, door Taleb aangeduid als "*industrial producers of distortion",* krijgen een veeg uit de pan doordat zij volgens hem verantwoordelijk moeten worden gehouden voor verdraaide of gemanipuleerde informatie, die is verzameld aan de hand van door mediagiganten opgelegde *formats*. Ook in toekomstonderzoekers heeft Taleb weinig vertrouwen: "*Anyone who causes harm by forecasting should be treated either as a fool or a liar. Some forecasters cause more damage to society than criminals*."[243]

15. In navolging van Weick[244] en In 't Veld wijst ook Robson[245] op een belangrijke factor die het handelen van toekomstonderzoekers ernstig kan belemmeren, t.w. *cognitieve rigiditeit*. Deze menselijke dwaling heeft vooral te maken met het onvermogen om vooral nieuwe informatie, hypotheses en scenario's te kunnen duiden. Bij dit fenomeen duikt in het bijzonder het gevaar op van aanmerkelijke overwaardering van aannames en hypotheses die analoog zijn aan of lijken op al bekende informatie en bijbehorende conclusies. Ook Taleb herkent dit fenomeen en stelt dat "*[b]y a mental mechanism, I call naïve empiricism, we have a natural tendency to look for instances that confirm our story and our vision of the world […] You take past instances that corroborate your theories and you treat them as evidence*".[246] Robson is van mening dat bij het voorkomen van cognitieve rigiditeit het niet zo zeer gaat om te ontdekken wat niemand heeft gezien, maar te denken wat niemand anders heeft gedacht, maar wat wel iedereen heeft gezien. Of, in de woorden van Jules Deelder: "*Hetzelfde zien, maar het zo zien, zoals niemand het zag*." Een bekend voorbeeld dat met cognitieve rigiditeit in verband kan worden gebracht, is de aanmerkelijke (of opzettelijke) overwaardering van de aanwezigheid van gifgassen en chemische wapens in Irak, die Saddam Hoessein in geval van een eventuele oorlog met de Verenigde Staten in zou zetten. Tot op het hoogste niveau[247] was men ervan overtuigd dat Irak over dergelijke

---

[243] N.N Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable,* New York: Random House, 2008, p. 163.

[244] K.E. Weick, *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks / London: Sage Publications, 1995.

[245] D.W. Robson, *Cognitive Rigidity; methods to overcome it*, 2005 (op www.analysis.mitre.org; bezocht op 6 december 2012).

[246] Taleb, *op.cit. noot 243*, p. 55.

[247] In dit verband is het optreden van Colin Powell, oud-minister van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, bekend. Het bestaan van de mobiele installaties was volgens Powell overtuigend aangetoond door "ooggetuigen" en door overgelopen Iraakse functionarissen, "die het kunnen weten". Powell toonde

wapens beschikte. Deze, in regeringskringen onbetwiste, informatie leidde vervolgens tot de Amerikaanse inval in Irak.. Later werd vastgesteld dat de beschikbare informatie (bewust) zwaar was overdreven en tot een collectieve dwaling had geleid.

> "*Most of us like to hear what we expect to hear! Most of us are looking for and are able to understand the limited slivers of our positions within the market. The information that generates this understanding is myopic. We tend to discard the emergence of anything unanticipated or irregular. One of the big challenges in business is to scan the right data & information at the right time, to foresee in a timely fashion the changes at the periphery of our organizations. However, we have not been good at this. The answer is the failure to adapt in time to discontinuous change. This is what happens: losing strategic competitive advantages at the markets – leading to pressure on sales/margins and thus cashflow – leading to liquidity problems.*"
> (J. Rodenberg, d.d. 30 oktober 2012)

16. Van der Beken en Verfaillie[248] hebben een uitgesproken mening als het gaat om de rol en de functie van toekomstverkenningen bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Zij relativeren de waarde die toegekend wordt aan vigerende concepten als *community policing* en *nodale oriëntatie* die binnen de politie worden gebruikt, door te stellen dat dit concept weliswaar toegevoegde waarde heeft, maar gebaseerd is op extrapolatie van historische informatie en deductie.[249]

17. Tot slot wijzen Klijnsma[250] en In 't Veld[251] op praktische aspecten die samenhangen met het gebruik van taal in opgestelde toekomstverkenningen. Het overdadig gebruik van 'tovertaal', 'zweverige proza' of 'dogmatisch sociaal wetenschappelijk methodologisch' jargon leidt volgens hen tot onleesbare en ontoegankelijke documenten die de meerwaarde ernstig kunnen belemmeren. In 't Veld beschrijft dit aspect treffend: "*Voor een succesvolle doorwerking is het van belang dat de boodschap niet alleen begrijpelijk is, maar ook aanspreekt, dat wil zeggen, wervend en leesbaar is in plaats van droog en taai.*"

---

tekeningen van de mobiele productiecentra die volgens hem "zeer accuraat" waren. Ook liet hij twee geluidsfragmenten horen waarin Iraakse officieren elkaar waarschuwden voor op handen zijnde wapeninspecties (februari 2003).

[248] T. Vander Beken & K. Verfaillie, 'Proactive policing and the assessment of organised crime', in: *Policing: An international Journal of Police Strategies & Management*, jrg. 31, no. 4, 2008, pp. 534-552.

[249] Deductie is een argumentatie- of bewijstechniek. Het bewijs bestaat uit een redenering waarvoor geldt dat de conclusie logisch en onontkoombaar volgt uit de gevolgde premissen (aannames). (Bron: www.wikipedia.nl, geraadpleegd 15 januari 2013.)

[250] M.H. Klijnsma, in: Van der Duin et al., *op.cit. noot 142*, p. 4.

[251] In 't Veld, *op.cit. noot 118*, p. 48.

5.2 Slaag- en faalfactoren

In het bestek van dit hoofdstuk is het zinvol aandacht te besteden aan het onderzoek van Van der Duin et al.[252] In dit onderzoek stond de effectiviteit van uitgebrachte toekomstverkenningen binnen de Nederlandse overheid centraal. Hiertoe is er binnen ministeries navraag gedaan naar de belangrijkste slaag- en faalfactoren van uitgebracht toekomstonderzoek. Aan respondenten werden acht (veronderstelde) succesfactoren van toekomstonderzoek voorgelegd. Aansluitend konden de respondenten de faalfactoren duiden.

Betrokkenheid van de ambtelijke top bleek de belangrijkste succesfactor (56%) te zijn, gevolgd door de juiste *timing* van de toekomstverkenning (43,3%) en het maatschappelijk belang van het onderwerp (41,7%). De faalfactoren bleken tevens de pendant voor de succesfactoren te zijn: het ontbreken van betrokkenheid van de ambtelijke top en directie, onvoldoende aansluiting bij het vigerende beleid en de politieke agenda, en onvoldoende draagvlak en interesse vanuit de politiek. Een enkele maal werd ook het ontbreken van financiële middelen genoemd om opvolging te geven aan de uitkomsten van een toekomstverkenning. Opgemerkt wordt dat betrokkenheid als belangrijke faal- en succesfactor overigens ook een dilemma is en twee zijden kent. Het betrekken van een opdrachtgever bij het uitvoeren van toekomstonderzoek is enerzijds onmisbaar en noodzakelijk, maar té grote betrokkenheid kan de onafhankelijkheid van (de uitkomsten van) het toekomstonderzoek onder druk zetten, doordat de onderzoeker zijn/haar onafhankelijkheid inlevert en zijn/haar mening teveel afstemt op de mogelijke behoefte(n) van de opdrachtgever.[253]

5.3 Cruciale reflectie

Uit de vorige paragrafen is gebleken dat er aanmerkelijke beperkingen kunnen worden vastgesteld bij zowel de productie van toekomstkennis, de betekenisgeving aan toekomstkennis als het gebruik ervan. Dat vormt tevens de reden om aandacht te besteden aan alternatieven of mogelijkheden om geconstateerde valkuilen zoveel als mogelijk te dichten. Eén van de belangrijkste lessen is wellicht bewustwording en erkenning van het bestaan van valkuilen waarmee toekomstonderzoek omgeven is.

Binnen de bestudeerde literatuur is echter weinig informatie voorhanden waaruit blijkt dat bovenstaande valkuilen systematisch kunnen worden geneutraliseerd. Ik heb slechts mondjesmaat literatuur aangetroffen die aan dit vraagstuk aandacht besteed en ook voor dit onderzoek relevante aangrijpingspunten biedt. Hieronder kom ik daar op terug.

Metze[254] concludeert op basis van een uitgevoerde studie binnen Rijkswaterstaat dat er een groot afbreukrisico opdoemt tussen opdrachtgevers van toekomstonderzoek en

---

[252] Van der Duin et al., *op.cit. noot 142*, pp. 37 en 38.

[253] Van der Duin & Stavleu, *op.cit. noot 125*, p. 51. Ook In 't Veld maakt hier melding van (In 't Veld, *op.cit. noot 118*.)

[254] T. Metze,'Teleurstelling in toekomststudies', in: *Rooilijn,* no. 8, oktober 2003, pp. 372-377.

toekomstverkenners, en daarmee de acceptatie van het eindproduct: het uitgevoerde toekomstonderzoek. Metze stelt dat het een illusie is aan te nemen dat toekomstonderzoek rechtlijnig en eenduidig verloopt; ambiguïteit en (al dan niet terechte) veranderingen en mutaties die onderweg worden aangebracht of spontaan gebeuren, liggen immers op de loer. Daardoor is het volgens haar aannemelijk reeds bij de start van het toekomstonderzoek rekening te houden met (wederzijdse) teleurstellingen over het werken met toekomstverkenningen. Van aanvang af is het dus noodzakelijk te anticiperen op tussentijdse bijstellingen. Om de beoogde doelen en wederzijdse verwachtingen rondom toekomstonderzoek te borgen, adviseert Metze permanente reflectie op inhoud én proces te organiseren, waarbij beleidsmakers en toekomstverkenners telkens toetsen of de oorspronkelijke, wederzijdse uitgangspunten, doelen en ingezette methoden constant gebleven zijn, dan wel dat er redenen zijn hiervan af te wijken. Als methode van reflectie suggereert Metze om van 'vertooganalyses'[255] gebruik te maken. Vertooganalyses zijn volgens haar behulpzaam omdat *"zij in kaart brengen welke betekenis actoren geven aan beleidsvoornemens maar ook aan manieren waarop beleid tot stand komt".* Aan de conclusie van Metze om permanente reflectie te organiseren. Liggen de volgende vier dilemma's ten grondslag:

- Gedurende de looptijd van toekomstonderzoek kunnen niet voorziene, korte-termijnontwikkelingen spelen die raakvlakken vertonen met of zich zelfs mengen met (langer durend) toekomstonderzoek. De les die hiermee samenhangt is attent te zijn op korte-termijnprojecten, incidenten of plotseling opkomende prioriteiten die de aandacht trekken. In de afstemming tussen opdrachtgever en uitvoerders van toekomstonderzoek dient expliciet de vraag te worden gesteld wat deze ontwikkelingen betekenen voor de oorspronkelijke opdracht en de onderliggende aannames.

- Mutaties en veranderingen in de oorspronkelijke doelstellingen kunnen zich voordoen als er nieuwe actoren met andere inzichten en belangen op het speelveld verschijnen.

- Veranderingen in de (politieke) context kunnen voor opdrachtgevers aanleiding zijn terug te komen op de oorspronkelijke doelstellingen, een verschuiving in accenten aan te brengen of nieuwe wensen te uiten. Deze dienen expliciet en tijdig besproken te worden.

---

[255] Met vertooganalyses of *discours analysis* geeft men het spreken van een bepaalde groep op een bepaald niveau aan, waarmee die groep de werkelijkheid structureert en daarmee (impliciet) vastlegt wat zij voor waar houdt. Het begrip, dat vaak in verband wordt gebracht met de Franse filosoof Michel Foucault en de Duitse filosoof Jürgen Habermas, is afkomstig van de Franse psychoanalyticus Jacques Lacan. Lacan introduceerde het begrip vertooganalyses om meer grip te krijgen op het onderbewuste van de mens. De mens wordt na zijn geboorte ingevoerd in de taal en daarmee ook ingevoerd in een epistemologisch construct dat mede bepaalt wie hij is en hoe hij is. (Bron: Wikipedia, geraadpleegd op 25 april 2013 [bewerkt weergegeven]).

- Plotselinge en dominante politieke inmenging gedurende of na afloop van een toekomststudie kan eveneens leiden tot verschuiving van wederzijdse verwachtingen en doelstellingen. Als toekomstverkenningen politiek niet welkome boodschappen aankondigen of niet stroken met vigerend beleid, dan dient er rekening gehouden te worden met dominante inmenging door een politiek verantwoordelijke. Ook in dat geval is reflectie op inhoud en proces de aangewezen remedie.

5.3.1 Bounded rationality

Het bovenstaande roept overeenkomsten op met onderzoek uitgevoerd door Herbert Simon, die al in de jaren veertig van de vorige eeuw stelde dat besluitvormers in organisaties een aantal cruciale beperkingen kennen, n.l. op het gebied van het *motiveren* van door hen genomen besluiten; van het *waarnemen*; van het verwerken van informatie. Simon noemde dit *"bounded rationality".* De essentie van zijn opmerking is het besef dat zowel uitvoerders als opdrachtgevers van toekomstonderzoek met de hiervoor genoemde beperkingen behept zijn en dat er dus rekening mee moet worden gehouden dat uitgestippelde routes en strategie vrijwel permanent aan veranderingen onderhevig zijn.

5.3.2 Uiteenlopende waarden en opvattingen

In het verlengde van Metze benadrukt ook Dammers[256] dat het stelselmatig communiceren tussen uitvoerders van toekomstonderzoek en beleidsmakers dringend noodzakelijk is om de verschillen tussen hen te overbruggen. Dammers beschrijft dat het verkrijgen van eenduidige communicatie geen sinecure is, omdat partijen over verschillende waarden, opvattingen en mogelijke beleidsstrategieën beschikken. Om deze verschillen te overbruggen, is volgens Dammers een gemeenschappelijke taal vereist, die met name uiteenlopende toekomstbeelden kan verenigen. Hoewel niet expliciet verwoord, kan uit het werk van Dammers[257] worden afgeleid dat ook hij bepleit de eigen, onderliggende waarden en normen ter discussie te stellen door het toepassen van reflectie op inhoud en proces: "*In veel gevallen vinden beleidsmakers […] het van ondergeschikt belang om hun eigen waarden en opvattingen ter discussie te stellen ten gunste van een gezamenlijke visie. De communicatie staat in het teken van de bescherming van de eigen waarden en opvattingen en in pogingen om deze bij anderen geaccepteerd te krijgen. Het gevolg is dat de communicatie grotendeels wordt gekenmerkt door ambiguïteit.*"

5.4 Parallellen: Vertooganalyses en Tegenspraak

Het appèl dat Metze in de vorige paragrafen op opdrachtgevers en uitvoerders van toekomstonderzoek doet, behelst in essentie niet meer of minder dan het telkens door middel van wederzijdse communicatie en vertooganalyses toetsen of eerdere geconstrueerde aannames en verwachtingen nog steeds overeenkomen met de stand van zaken van dat moment. Deze werkwijze roept overeenkomsten op met de enige jaren geleden binnen de

[256] Dammers, *op.cit. noot 152*, pp. 35-36.

[257] Idem, p. 36.

Nederlandse politie ingevoerde *tegenspraak*. Tegenspraak is ingevoerd om tunnelvisie te voorkomen of te doorbreken.

In dit en voorgaande hoofdstukken is duidelijk gemaakt dat aannames en verwachtingen rondom toekomstonderzoek niet alleen sociaal geconstrueerd worden, maar onderweg of na afronding eenvoudig tot misverstanden, kritiek of onenigheid kunnen leiden. Met het vorenstaande wordt het beeld bevestigd dat sociaal constructivisme een aanmerkelijke, niet te onderschatten invloed heeft op menselijke processen in het algemeen en bij toekomstonderzoek een cruciale rol lijkt te spelen. Om mogelijke ontsporingen van toekomstonderzoek tijdig voor te zijn, lijkt het voor de hand te liggen om gedurende de looptijd van toekomstonderzoek permanent aandacht te besteden aan de sociaal-constructivistische aspecten van toekomstonderzoek. Stelselmatige reflectie op inhoud en proces lijkt hierbij een *conditio sine qua non*.

Juist die stelselmatige reflectie roept beelden en patronen op van een werkwijze die binnen de opsporing inmiddels gemeengoed is geworden, namelijk het geven en ontvangen van tegenspraak binnen recherche-onderzoeken. Tegenspraak kan worden gedefinieerd als: het intern georganiseerd doorlopend toetsen van aannames, hypotheses en beslissingen op een gestructureerde wijze door niet direct bij het onderzoek betrokken medewerkers.[258] De invoering van tegenspraak binnen de politieorganisatie is terug te voeren naar wellicht de belangrijkste gerechtelijke dwaling, de Schiedammer Parkmoord. In 2006[259] werd besloten deze maatregel verplicht in te voeren bij zogenaamde kapitale delicten,[260] om tunnelvisie te voorkomen dan wel te doorbreken. In het bijzonder Rassin beschreef het fenomeentunnelvisie vanuit psychologisch perspectief.[261] Crombag[262] benoemt een aantal 'denkeigenaardigheden' die ten grondslag kunnen liggen aan het ontstaan van tunnelvisie en elkaar onderling beïnvloeden:

- Mensen hebben de voorkeur te zoeken naar informatie die hun mening/standpunt bevestigd (*confirmation bias*).

---

[258] Door auteur bewerkte definitie die oorspronkelijk is opgenomen is in het *Programma Versterking Opsporing en Vervolging*, 2005, p. 18.

[259] In het *Programma Versterking Opsporing* (PVO) zijn een fors aantal aanbevelingen opgenomen, met het doel de kwaliteit en de professionaliteit van opsporing en vervolging te verhogen. Dit programma werd gestart n.a.v. het door de Commissie Posthumus uitgebrachte evaluatierapport.

[260] Het imperatieve criterium noemt: ernstige misdrijven waarop een gevangenisstraf van 12 jaar of meer is gesteld; enkele met name genoemde misdrijven, zoals ontvoering en gijzeling; en feiten waarbij de maatschappelijke rechtsorde ernstig is geschokt en er geen sprake is van ondubbelzinnig daderschap. Bij dit type delicten wordt een Team Grootschalige Opsporing geformeerd.

[261] E. Rassin, *Waarom ik altijd gelijk heb. Over tunnelvisie*, Schiedam: Scriptum, 2007.

[262] H.M.F. Crombag, 'Over tunnelvisie', in: *Trema*, no. 7, 2006, pp. 273-279.

- Mensen hebben de neiging aan een eenmaal gevormde mening vast te houden, ook al bereikt hen tegenstrijdige informatie (*belief perseverance*).
- Mensen hebben de neiging informatie ter zijde te leggen die niet in lijn is met bestaande opvattingen (*cognitieve dissonantie*).

Salet[263] heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van tegenspraak binnen de opsporing. Zij onderscheidt in het tegenspraakproces twee elementen: een inhoudelijk aspect en een sociaal aspect. Bij het eerste aspect wordt een beroep op de tegenspreker gedaan om op basis van inhoudelijke argumenten vraagtekens te plaatsen bij geopperde aannames, vertrekpunten en (voor)genomen beslissingen. Het tweede aspect richt zich op sociaal-psychologische en culturele aspecten; het gaat onder andere over de vraag in hoeverre tegenspraak wordt ervaren als een persoonlijke aanval op de leider van het onderzoek dan wel op het onderzoeksteam als geheel. Een ander door Salet onderzocht aspect is in hoeverre er een klimaat gecreëerd kan worden waarbij de tegenspreker zich vrij voelt alle denkbare vragen, kritiek en kanttekeningen in te brengen, vanuit de gedachte een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het uitgevoerde opsporingsonderzoek. Analoog aan Metze concludeert ook Salet dat, wil tegenspraak een kans van slagen hebben, permanente betrokkenheid van de opdrachtgever noodzakelijk is om te voorkomen dat tegenspraak ongemerkt eindigt of zelfs doodbloedt.

Harry Markopolos, een medewerker van een investeringsbedrijf ontdekte al in 1999 dat de later ontmaskerde meester oplichter Bernie Madoff een piramidespel had opgezet. Aan de hand van wiskundig bewijs stelde hij vast dat Madoff's succes onmogelijk op basis van legale praktijken tot stand kon komen. Ondanks meerdere meldingen bij toezichtorganen werd Markopolos niet geloofd. In 2008 stortte het door Madoff opgebouwde luchtkasteel in elkaar. Vijftig miljard vermogen was als sneeuw voor de zon verdwenen.

(Bron*:* www.wikipedia.org/ /harry_markopolos)

5.5 'Scotch Verdict'

Tot slot besteed ik in dit kader nog aandacht aan een door H. Kahn[264] ontwikkeld model dat inzicht biedt in hoe mensen om (kunnen) gaan met nieuwe of afwijkende informatie. Dit model is relevant, omdat de menselijke houding ten opzichte van nieuwe of afwijkende informatie mede bepalend is voor de vraag of de hiervoor aangehaalde 'denkeigenaardigheden' zich voor kunnen doen. Kahn ontwikkelde zes, op het geloof en het

[263] R. Salet, 'Tegenspraak bij de politie als inhoudelijk en sociaal proces', in: *Vernieuwing in de opsporing, Cahier Politiestudies 2013*, nr. 3, Apeldoorn/Antwerpen: Uitgeverij Maklu, 2013, p. 280.

[264] P.D. Anglica & K.R. Weinstein, *The essential Herman Kahn*, 2009, pp. 167-176, gebaseerd op H. Kahn, 'The agnostic use of information and concepts', opgenomen in: Gosselin & Tindemans, *op.cit. noot 206*, pp.61-63.

recht[265] gebaseerde gradaties aan de hand waarvan degenen die te maken krijgen met nieuwe of afwijkend[e] informatie, concepten, beleid, etc., kunnen worden ingedeeld.

- Een *atheïstische* houding tegenover nieuwe informatie, concepten en beleid komt neer op totale afwijzing en ontkenning.
- Een *agnostische* houding geeft vooral weer dat mensen twijfelen of er sprake is van nieuwe of geloofwaardige informatie.
- De *scepticus* twijfelt eveneens aan de geloofwaardigheid van nieuwe informatie, maar verlangt meer informatie of bewijzen alvorens hij de nieuwe informatie accepteert.
- De *deïst* aanvaardt de nieuwe informatie in algemene zin, maar twijfelt aan details en vraagt zich af in hoeverre de informatie in algemene zin toepasbaar is.
- Het *Scotch Verdict*[266] kan worden vertaald als 'bijna bewezen'. Van deze houding is sprake als er binnen een bepaalde groep geen twijfel bestaat over de juistheid van de nieuwe informatie, het concept, het beleid, etc., maar dat is vaak niet wetenschappelijk bewijsbaar. Aanvaarding impliceert niet dat de nieuwe/andere informatie ook waar is. Het betekent niet dat de nieuwe informatie binnen een bepaalde groep personen niet ter discussie kan worden gesteld.
- *Aanvaarding* betreft de houding waarbij nieuwe of andere informatie in het geheel niet ter discussie staat en volledig voor waar wordt aangenomen.

Kahn gaat ervan uit dat zowel de eerste als de laatste houding verwerpelijk zijn. Het star vasthouden aan oude informatie tot het kritiekloos aanvaarden van nieuwe informatie is gevaarlijk. De agnost twijfelt, maar beslist niet, waardoor ontwikkelingen stokken. De scepticus komt, door de aanhoudende vraag naar nieuwe bewijzen en ondersteunende informatie, ook niet veel verder. De houding die uit het *Scotch Verdict* voortvloeit, verdient volgens Kahn navolging, omdat die houding de mogelijkheid biedt beslissingen te blijven nemen zoals voorheen werd gedaan. Nieuwe concepten of informatie worden niet verworpen; alle mogelijke opties worden opengehouden. Nieuwe informatie wordt actief bestudeerd en daar waar nodig wordt aanvullende informatie verzameld om een beslissing te kunnen nemen.

Klankbordgroepen, burgerforums, creativiteitspanels, de moderne samenleving weet uit wanhoop soms niet meer hoe zij zichzelf moet besturen. Ook de gewone ambtenaar of ingehuurde expert wordt niet meer vertrouwd, wie te veel verstand van een probleem heeft lijdt op zijn minst aan tunnelvisie en daar moet een onbevangen, frisse ondeskundige mening tegenaan gezet worden. Mijn oude kennis Bill Arkin onthulde in zijn weblog voor

[265] Deze keuzes kwamen niet toevallig tot stand. Bij het geloof is er per definitie sprake van een onvolledige informatiepositie en binnen het strafrecht is er vaak sprake van onvolledige, niet overtuigende of zelfs tegenstrijdige informatie.

[266] Gebaseerd op uit het Schotse rechtssysteem, dat ruimte laat voor een vonnis zonder beslissing.

de Washington Post vorig jaar hoe het ministerie van Homeland Security met Red Cells werkt om oplossingen te verzinnen die gestudeerde mensen over het hoofd zien. De Red Cells worden bemand door 'burgerconsultants', die méér dan leek zijn maar vooral niet-deskundig op het gebied van terrorisme. Wel mensen die originaliteit kunnen leveren. Een auteur van detectiveromans, een kunstenares, een tv-technicus, een sleepbootkapitein, een Hollywoodkenner, dat zijn de mensen die soms op de gouden ideeën komen. Met een budget van een kleine twintig miljoen dollar per jaar mogen ze brainstormen en hun land waarschuwen voor grote en kleine elf septembers.

(Ko Colijn, deel van column in *Vrij Nederland*, d.d. 15 april 2006)

5.6 Conclusie

Aan de mogelijkheden die toekomstverkenningen bieden, kleeft een aantal beperkingen en valkuilen die men niet zonder risico kan negeren. Zo kan het menselijke vermogen onmogelijk alle relevante ontwikkelingen vatten en duiden. Parallel daaraan lijkt het verstandig toekomstverkenningen met realiteitszin te benaderen, omdat de factor mens aan allerlei invloeden en beperkingen bloot staat die de uitkomsten “onderweg” hebben kunnen vertekenen. Het gevolg van de weergegeven beperkingen is dat er altijd sprake zal zijn van “gemiste” ontwikkelingen. Toekomstverkenningen zijn dus nooit af, compleet, noch een panacee voor allerlei vraagstukken. Daarnaast speelt complexiteit die niet of te laat is doorgrond een aanmerkelijke rol, waardoor de toekomst zich niet laat berekenen of voorspellen.

Een aantal van de hiervoor aangehaalde beperkingen is niet uitsluitend toe te schrijven aan de werkzaamheden die samenhangen met toekomstonderzoek, maar kunnen zich ook op andere gebieden voordoen. De reden dat ze hier zijn opgesomd, is de aanzienlijke kans dat de genoemde beperkingen zich juist bij het uitvoeren van toekomstonderzoek voordoen. Uit de bestudering van de beperkingen komt ook de verhouding tussen het perspectief van vandaag en het perspectief op de lange(re) termijn naar voren. Hier is het belangrijk beide perspectieven te (blijven) waarderen als gelijke eenheden die naast elkaar kunnen bestaan.

Daarnaast zijn er grote verschillen te bespeuren en afbreukrisico’s te duiden als het om de leefwereld van toekomstverkenners en besluitvormers gaat. Daar waar toekomstverkenners zich focussen op de (middel)lange termijn, hebben besluitvormers behoefte aan concrete handelingsperspectieven op de korte termijn. Bovendien staan in toekomstonderzoek dikwijls onzekerheid en dynamiek centraal, en aan die dimensies hebben besluitvormers vaak geen behoefte; integendeel, zij hebben juist behoefte aan zekerheid en concrete beleidsvoornemens. Bovendien is de leefwereld van besluitvormers geënt op ervaring en de dagelijkse praktijk en kijken ze vooral toepassingsgericht naar toekomstverkenningen.

Ook dient er zich bij de implementatie van toekomstverkenningen een significant afbreukrisico aan. De verschillende werelden en reacties die toekomstverkenningen van beleidsmakers/beslissers vragen, zijn twee uitersten die lang niet altijd bij elkaar gebracht

kunnen worden. Het is echter wel mogelijk deze twee “polen” samen te brengen, door bijvoorbeeld de (aanstaande) gebruiker zoveel mogelijk bij de toekomstverkenning te betrekken. Zo ontstaat al tijdens het traject een gemeenschappelijke focus en daarmee draagvlak voor (mogelijke) andere strategische invalshoeken. Om het ‘*not invented here*’-syndroom te vermijden, zouden toekomstverkenners de door hen opgestelde producten niet ‘over de heg moeten gooien’ en zouden de afnemers van toekomstverkenningen zich beter in kunnen leven dan alleen de waan van vandaag.

De centrale boodschap uit de laatste paragraaf van dit hoofdstuk is dat stelselmatige reflectie op inhoud én proces tussen opdrachtgevers en uitvoerders van toekomstonderzoek niet alleen voor de hand ligt, maar vooral cruciaal is om wederzijdse teleurstellingen te voorkomen. Tegenspraak kenmerkt zich hierbij als een interactief, dynamisch proces, waarbij een open en reflexieve houding van zowel tegenspreker als ontvanger van tegenspraak centraal staat.. Dat ook tegenspraak als proceselement geen sinecure is, maar om een gedegen voorbereiding en aanpak vraagt, blijkt uit de invoering van tegenspraak als verplicht onderdeel bij bepaalde opsporingsonderzoeken binnen de politie. Tot slot ondersteunt een open, nieuwsgierige houding, overeenkomstig het *Scotch Verdict*, het uitoefenen of ondergaan van tegenspraak in belangrijke mate.

Hoofdstuk 6 METHODEN EN TECHNIEKEN

6.0 Inleiding

Binnen de politie is er van een vastomlijnd beleid wat betreft het werken met toekomstonderzoek tot op heden nog geen sprake. Om eventueel toekomstig gebruik van methoden en technieken binnen de politie te kunnen aanbevelen, concentreer ik me in dit hoofdstuk op methoden en technieken die beleidsgericht toekomstonderzoek ondersteunen. De consequentie van deze keuze is dat alle methoden en technieken die zich in hoofdzaak richten op voorspellen ('forecasts') of het uitbrengen van prognoses niet of in beperkte mate behandeld worden.

In dit hoofdstuk staan drie methoden centraal: *Horizonscanning*, *Scenariobuilding* en *Technology Assessment*. De reden hiervoor is dat deze methoden goed aansluiten bij de rol, taak en positie van de politie in het maatschappelijk bestel. Hoe deze methoden uitgevoerd kunnen worden, valt buiten het bestek van dit onderzoek..

6.1 Verantwoording

Binnen de behandelde literatuur is er tamelijk veel bekend over methoden en technieken om de toekomst te onderzoeken. Voor dit hoofdstuk heb ik me hoofdzakelijk geconcentreerd op een uitgave van de Politieacademie, *Toekomstverkennen voor analisten*, *Instrumentarium voor Prognoses en Visieontwikkeling*,[267] waarin een uitgebreide beschrijving wordt gegeven van een aantal voor de politie toepasbare methoden en technieken voor toekomstonderzoek. Drie andere publicaties die ik voor dit hoofdstuk heb geraadpleegd, zijn Van der Duins *Toekomstonderzoek voor organisaties*, *Handboek Methoden en Technieken*[268] en; een uitgave van het *Millenniumproject*;[269] en een rapport van *The Copenhagen Institute for Future Studies*.[270] De laatste twee publicaties bevatten een uitvoerige beschrijving van 39 resp. 13 onderzoeksmethoden. Alle genoemde publicaties kunnen ook prima als naslagwerk dienen.

6.2 Methoden

Het is niet eenvoudig te bepalen welke methode het meest geëigend is voor toekomstonderzoek. Kennis over de toekomst kan op diverse manieren worden vergaard en toegepast. Doorgaans spelen de achterliggende vraag van het toekomstonderzoek, het doel ervan, de mate van onzekerheid ten aanzien van het te onderzoeken vraagstuk, de wensen en behoeften van opdrachtgevers en soms specifieke variabelen een rol. Er staan ons dan ook

---

[267] N. Kop & P. Klerks, *Toekomstverkennen voor analisten, Instrumentarium voor Prognoses en Visieontwikkeling*., Apeldoorn: Politieacademie, augustus 2010.

[268] Van der Duin, *op.cit. noot 114*.

[269] http://www.millennium-project.org/millennium/FRM-V3.html bezocht november 2013.

[270] The Copenhagen Institute for Future Studies, 'Managing the future', *Report nr. 3*, 1996.

meerdere toekomstverkennende methoden ter beschikking.[271] Van der Duin geeft als vuistregel mee dat, naarmate de gekozen of vastgestelde tijdshorizon verder weg ligt, een verkennende methode meer voor de hand liggend is dan een voorspellende methode. Naarmate de tijd verder weg is gelegen, neemt de onzekerheid immers toe en is er meer ruimte om meerdere toekomsten naast elkaar te positioneren. (Zie ook het Hoofdstuk 3, *Toekomstonderzoek verkend.*)

6.3 Instrumentarium voor de politie; Scenario's

Het woord 'scenario' komt uit de Griekse taal en betekent 'toneel'. Scenario's worden vaak toegepast binnen uiteenlopende kunstvormen waarin een verhaal of gebeurtenis een rol speelt, zoals bij boeken, films en theater. Vanuit deze betekenis wordt de oorzaak en het gevolg/de gevolgen in een draaiboek beschreven,[272] waarbij de volgorde van scènes, inclusief de daarbij behorende geschreven tekst, wordt weergegeven.

Over het begrip scenario's zijn talloze definities in omloop. Hier volsta ik met het aanhalen van een beperkt aantal beschrijvingen uit diverse invalshoeken. Eén van de grondleggers van de scenariomethodiek, H. Kahn, formuleerde in 1963 een definitie van scenario's, die ook nu nog actueel is: "*Een reeks hypothetische gebeurtenissen die de aandacht vestigen op causale relaties en mogelijke interventiemogelijkheden.*" Kümel,[273] voormalig tekstschrijver, documentairemaker en regisseur, verstaat onder scenario's: "*Een aannemelijke beschrijving van een bepaalde gebeurtenis of gebeurtenissen, gebaseerd op een samenhangend en onderling verenigbare reeks ontwikkelingen of veronderstellingen met betrekking tot belangrijke sturende krachten en relaties.*"

Kop et al.[274] omschrijven scenario's als "*een plausibel verhaal waarin de verbinding wordt gelegd tussen een specifieke toekomstsituatie en de huidige werkelijkheid, doordat causale relaties worden gelegd die mogelijke besluiten en de consequenties daarvan verduidelijken*". En Van Dale omschrijft een scenario als "*de veronderstelde of geplande loop van gebeurtenissen*".

Shell[275] vermeldt op zijn website: "*Scenario's zijn zorgvuldig bewerkte verhalen over de toekomst die een grote verscheidenheid aan ideeën in zich hebben en die op een bepaalde manier integreert zodat zij communiceerbaar en nuttig zijn. Scenario's helpen ons om onzekerheden in de toekomst te linken aan besluiten die we nu moeten nemen.*"

---

[271] Andy Hines & Peter Bishop, *Thinking about the Future. Guidelines for Strategic Foresight*, Washington DC: Social Technologies, LLC, 2006.

[272] J. Nekkers, *Wijzer in de toekomst, werken met toekomstscenario's*, Amsterdam: Business Contact, 2006, p. 17.

[273] H. Kümel was tot 2005 als filmmaker en regisseur verbonden aan de Nederlandse Film en Televisieacademie (Bron: www.imdb.com, bezocht op 4 mei 2013).

[274] N. Kop et al., in *Opsporing belicht, Over strategieën in de opsporingspraktijk*, Politieacademie, Lectoraat Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde, 2011, p. 44.

[275] www.shell.nl (bezocht februari 2013).

In dit onderzoek volg ik de definitie van Kop et al., aangezien zij nadrukkelijk de relatie benadrukken tussen toekomstonderzoek, de strategie en de daarmee samenhangende doelen van een organisatie.

> *"Remember it's only a scenario, the kind of thing that is produced by Hollywood writers*."
> (Kahn & Pepper, 1979, p. 112)

Dammers is van mening dat scenario's op verschillende manieren bij kunnen dragen aan het reduceren van onzekerheid in een beleidsmatige omgeving. Zo kunnen scenario's het toekomstige verloop van systemen in kaart brengen en aan de hand daarvan te ontwikkelen beleidsstrategieën voorbereiden, met als doel beleidsmakers beter te laten anticiperen op de toekomst.[276]. Nekkers[277] omschrijft de functie van scenario's als volgt:

- Kennis over de toekomst verenigen en strategisch bespreek- en werkbaar maken;
- Tijdig nieuwe strategische opties, producten en diensten ontwikkelen die passen bij een veranderende werkelijkheid;
- Bewustwording creëren van hoe ontwikkelingen effect kunnen sorteren op de toekomst van de eigen organisatie.

Het doel van scenariostudies is dus het verkennen, creëren en testen van mogelijke en te prefereren toekomstsituaties. Hierdoor is het voor betrokken actoren mogelijk simulatieoefeningen te doen, om aan de hand daarvan onverwachte ontwikkelingen te kunnen voorzien, te herkennen en daarop te anticiperen.
Bij de opbouw van scenario's worden historische ontwikkelingen, huidige feiten en waargenomen trends gebundeld tot consistente en samenhangende toekomstbeelden. Scenario's beschrijven dus mogelijke, niet onwaarschijnlijke toekomsten aan de hand van veronderstelde uitkomsten van trendmatige ontwikkelingen.[278] Ideaaltypisch zijn scenario's in vier categorieën in te delen:[279]

- extrapolerende scenario's: wat zal er gebeuren?
- normatieve scenario's: wat gebeurt er?
- explorerende scenario's: wat kan er mogelijk gebeuren?
- science fiction-scenario's: maximale toekomstspeculatie.

6.3.1 Invloedssferen

Aan het bouwen van scenario's gaan vaak brainstormsessies en/of trendanalyses (zie hierna, in het bijzonder par. 6.7) vooraf. Bij de ontwikkeling van een scenario is het van belang

---

[276] Dammers, *op.cit. noot 152*, p. 8.

[277] www.futureconsult.nl (bezocht op 19 april 2013).

[278] J.H.A.M. Grijpink, *Justitiebrede scenario's voor het jaar 2010*, Ministerie van Justitie, directie Strategie, 1998, p. 7.

[279] M. van Rijn & R. van der Burgt, *Handboek Scenarioplanning*, Deventer: Kluwer, 2010, p. 42.

onderscheid te maken tussen de drie invloedssferen van een organisatie: de *eigen* organisatie, waarover men controle heeft en die men zelf bestuurt; de *transactionele* omgeving, die invloed uitoefent op de organisatie, maar waarop de organisatie zelf ook invloed uitoefent; en de *contextuele* omgeving, waar de organisatie alleen op kan reageren doordat zij die omgeving niet kan beïnvloeden.

6.3.2 Werkwijze

Bij het opstellen van scenario's wordt gebruik gemaakt van een assenstelsel waarop twee drijvende krachten tegenover elkaar worden gepositioneerd waarover onzekerheid bestaat en die van belang zijn voor de te volgen koers van de organisatie. De twee drijvende krachten moeten onafhankelijk van elkaar gepositioneerd kunnen worden. Na het "vullen" en tegen elkaar afzetten van de drijvende krachten, ontstaan vier scenario's die ieder voor zich een waarschijnlijk toekomstbeeld voorstellen. Door meerdere scenario's op te stellen, wordt voorkomen dat één scenario als het meest wenselijke wordt gekozen, die vervolgens alle aandacht opeist. Scenario's "dwingen" beleidsmakers om mogelijke gevolgen van beslissingen onder ogen te zien en eventueel te heroverwegen. Scenario's zijn dus ook niet bedoeld om er een keuze uit te maken; het is niet bekend hoe de toekomst zich zal ontwikkelen, scenario's zijn nooit volledig en zijn zeker geen blauwdrukken.

6.3.3 Scenario's en Politie

Osse[280] wijst op het belang van het werken met scenario's voor de politie: "*De interne gerichtheid wordt doorbroken. Men leert van buiten naar binnen te denken, in plaats van steeds maar weer uit te gaan van 'wat is'. Juist in een politiecultuur die wordt gekenmerkt door het geven van antwoorden en het vinden van oplossingen kan het nuttig zijn eerst eens na te denken over het stellen van de juiste vragen.*" Hij legt hierbij een verbinding naar de heersende, soms belemmerende cultuur binnen de politie, die gekenmerkt wordt door meer 'doen' dan 'denken', een werkwijze die in de aard van het politiewerk ligt opgesloten en niet eenvoudig te veranderen is.

6.3.4 Reactieve scenario's in de opsporing

In verband met bovenstaande merk ik op dat er binnen de opsporing veelal wordt gewerkt met *reactieve* scenario's. Deze worden ingezet bij onopgeloste ernstige misdrijven of ongevallen.[281] Op basis van geïnterpreteerde sporen en aanwijzingen worden doorgaans meerdere hypotheses ontwikkeld, aan de hand waarvan wordt nagegaan welke informatie de opgestelde hypotheses steunen dan wel ontkrachten. Aansluitend worden er scenario's ontwikkeld die reconstrueren wat er in het verleden gebeurd zou kunnen zijn. Hierbij moet

---

[280] A. Osse, 'Wat doet de politie nu eigenlijk en wat moet ze doen? Werken met toekomstscenario's', in: *Tijdschrift voor de politie,* juli 2002, p. 6 (gevonden op www.websitevoordepolitie.nl; geraadpleegd op 27 maart 2013).

[281] Voor een uitvoerige verhandeling verwijs ik naar het standaardwerk op dit terrein binnen de politie: K.M. Snijders, *Hoe temmen we het zevenkoppige monster; besluitvorming en strategieopbouw binnen rechercheonderzoeken*, Reed Business, 2011.

worden opgemerkt dat dit type scenario's niet te vergelijken is met toekomstscenario's; ze vallen derhalve buiten het bestek van deze opdracht.

6.3.5 Toepassingsmogelijkheden

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat deze methode uitermate geschikt lijkt voor de politie, aangezien deze methode het haar mogelijk maakt zich maximaal voor te bereiden op meerdere onzekere toekomsten in het dynamische speelveld waarbinnen zij opereert.

6.4 Delphi-Methode

Hierbij gaat het vaak om expertbijeenkomsten die in het teken staan van de niet gestructureerde problemen of 'wicked problems'. (Zie voor de uitleg van deze begrippen Hoofdstuk 1, *Dynamiek en (On-)zekerheid*.) Deze bijeenkomsten kennen doorgaans meerdere fasen, waarbij anonimiteit een belangrijke rol speelt. De achterliggende gedachte bij het uitvoeren van een Delphi-onderzoek is dat het verkregen groepsinzicht of groepsoordeel meer waarde heeft dan meningen van individuele experts, mits de verkregen inzichten langs method(olog)ische en gesystematiseerde weg tot stand zijn gekomen. Lang werd aangenomen dat met het ouden van een Delphi-bijeenkomst werd beoogd consensus te bereiken. Recentere literatuur laat echter zien dat deze methode juist ook geschikt is om dissensus aan te tonen of 'early warnings' op het spoor te komen.[282] Tegenwoordig worden Delphi-studies ook met behulp van moderne media en technologie afgenomen. Group Support Systems (of Group Decision Rooms), versnellingskamers of WIKI's[283] zijn moderne varianten waarbij Delphi-methodes "*…in snelheid, aantallen deelnemers, reikwijdte en betrouwbaarheid, tegen afnemende kosten*"[284] kunnen worden ingezet. De Delphi-methode lijkt voor de politiepraktijk (ook) toepasbaar, aangezien de politie veelvuldig met de in Hoofdstuk 1 omschreven 'wicked problems' te maken heeft. Het belangrijkste nadeel van deze methode is dat de uitkomsten van de sessies afhankelijk zijn van het gekozen deelnemerspanel. Met andere woorden, de uitkomsten van een Delphi-studie kunnen worden verrijkt als er sprake is van een pluriforme deelname van de sessies in plaats van deelname van experts waarvan op voorhand bekend is welk standpunt zij vertegenwoordigen.

---

[282] F.J.G. van de Linde & P. van der Duin, 'The Delphi method as Early Warning. A brief study on future radicalisation and terrorism in The Netherlands', in: *Technological Forecasting and Change*, jrg. 98, no. 7, 2011, pp. 1557-1564; M. Steinert, 'A dissensus based on line Delphi-approach: An explorative research tool', in: *Technological Forecasting and Societal Change*, jrg. 76, 2009, pp. 290-300.

[283] Een Wiki is een applicatie of (web)toepassing, waarmee webdocumenten gezamenlijk kunnen worden bewerkt. Bekende voorbeelden van wiki's zijn Wikipedia en Wikia. De term is afgeleid van het woord wiki wiki, dat uit het Hawaïaans komt en 'snel, vlug, beweeglijk' betekent. (Bron: Wikipedia, geraadpleegd op 24 april 2013.)

[284] T. Gordon & A. Peas, 'Delphi, An efficient, round less almost real time Delphi-method'', in: *Technological Forecasting and Societal Change*, jrg. 73, 2006, pp. 321-333.

6.5 Comparatieve toekomstverkenning

Bij deze aanpak wordt nagegaan of een situatie uit het verleden leerelementen in zich draagt voor het heden en de toekomst. Vaak gaat het hierbij om situaties die zich eerder hebben voorgedaan en analogieën oproepen.[285] Een goed voorbeeld hiervan is de uitbreiding van de Europese Unie met landen als Roemenië. De vraag die centraal kwam te staan, was welke effecten toetreding van voormalige Oostbloklanden tot de EU had gesorteerd op het gebied van criminaliteit. Hoewel er volgens de literatuur nog weinig ervaring mee is opgedaan, wordt deze methode als "*kansrijk*" betiteld, omdat *"veel beleidsonderwerpen steeds weer terug komen op de politieke agenda*".[286] Ook deze methode lijkt de moeite waard om in ogenschouw te nemen, aangezien de politie regelmatig wordt geconfronteerd met nieuwe of veranderde criminogene ontwikkelingen die ook soortgelijke ontwikkelingen in het verleden hebben gekend, zoals bijvoorbeeld woninginbraken of overvallen.

6.6 'Backcasting'

Deze methode gaat uit van een bepaalde situatie in de toekomst, waarna vanuit de toekomst terug wordt geredeneerd naar het heden. Bij het toepassen van deze methode kunnen onderweg obstakels, hypotheses, paradigma's, kansen en uitdagingen worden gedefinieerd, aan de hand waarvan nagegaan wordt hoe een wenselijke toekomst bereikt kan worden. *Backcasting* maakt het mogelijk vorm te geven aan het verschil tussen een mogelijke toekomst en het heden, en draagt bij aan het identificeren van mogelijkheden voor radicale veranderingen, omdat het creatieve, innovatieve aspect van groot belang is.[287] *Backcasting* wordt, voorzover mij bekend, amper binnen de politie gebruikt. Toch lijkt ook deze methode voor de politie bruikbaar, aangezien zij het mogelijk maakt een sprong in de tijd te maken en van daaruit terug te redeneren, waarna de huidige beperkingen en obstakels zich vanzelf aandienen. Met behulp van *Backcasting* zou de politie, met inzet van creativiteit en voorstellingsvermogen goed in staat zijn zich voor te bereiden op specifieke toekomstige ontwikkelingen, zoals de komst van de zelfrijdende auto's.

6.7 Trenddenken

Deze methode handelt over het gestructureerd in kaart brengen van (doorgaans onzekere) maatschappelijke ontwikkelingen die richting en consistentie vertonen en waarvan de interpretatie en betekenisgeving voor een specifiek vraagstuk of een specifieke organisatie van belang zijn. Hoewel deze methode veel overeenkomsten met trendanalyse vertoont, heb ik ervoor gekozen de eerste benaming aan te houden vanwege de specifieke terminologie zoals gehanteerd in Hoofdstuk 2, *Toekomstonderzoek voor en door de politie*.[288] Bij

---

[285] Vergelijk Steenbergen, *op.cit. noot 152*, p. 20.

[286] *Toekomsten en zo*, *op.cit. noot 112*, p. 20.

[287] Van Kerkhof, Spanjersberg & Hisschemoller, *op.cit. noot 204*.

[288] Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Strategie, *Politiefunctie in perspectief, instrumenten voor toekomstgericht denken over de maatschappelijke functie van de politie*, 2012.

trenddenken of trendanalyse gaat het niet alleen om het analyseren van een bepaalde trend, maar vooral om na te gaan welke impact een trend kan veroorzaken. Dit impliceert dat trenddenken ook nadrukkelijke in verband kan worden gebracht met de mogelijkheden op veranderingen te anticiperen en op eventueel (niet) te nemen besluiten. Hoewel het begrip ´trend´ veelvuldig in het spraakgebruik en maatschappelijk verkeer voorkomt, is het niet eenvoudig een sluitende definitie te vinden. In de context van dit onderzoek sluit ik aan bij de definitie die Van der Duin geeft: "*…een maatschappelijke ontwikkeling die zich gedurende een langere tijd in een bepaalde richting beweegt*".[289] In deze definitie onderscheidt een trend zich nadrukkelijk van een *´hype´*, die door Van Dale omschreven wordt als "*een rage, iets wat op zeker ogenblik sterk in de mode is*". In het handboek *Toekomst verkennen voor analisten* , dat in gebruik is bij de Politieacademie, wordt het begrip '*Trend Impact Analyse'* gehanteerd. Een definitie daarvan wordt echter niet gegeven.[290]
Trenddenken lijkt uitermate geschikt voor de politie wanneer in ogenschouw wordt genomen dat de politie niet overvallen wil worden door ontwikkelingen die zij had kunnen zien aankomen. Hiervoor is wel vereist dat de politie (beter) vooruit leert kijken en tijdig leert te anticiperen op aanstaande ontwikkelingen.

6.8 'Horizonscanning' of 'Environmental Scanning'

6.8.1 Inleiding

Vanwege het belang van deze methodiek besteed ik in deze paragraaf uitgebreid aandacht aan de methode van *horizonscanning*. Na een theoretische verkenning geef ik aan welke betekenis deze methodiek voor de Nederlandse politie kan hebben en sluit ik af met een aantal handelingsopties. Interpol tracht sinds 2008 door het maken van een *Environmental Scan* belangrijke (criminogene) veranderingen op mondiale schaal vroegtijdig in kaart te brengen. De bevindingen die uit deze Scan voortvloeien, worden vertaald naar de strategie, doelen en prioriteiten van Interpol, vanuit de gedachte dat zodoende de internationale misdaad sneller en adequater bestreden kan worden.

6.8.2 Definities

In de literatuur bestaat ruimschoots consensus inzake de definities van *scanning* of *horizonscanning*. Een voorbeeld is de door het Austral-Asian Joint Agencies Scanning Network[291] gegeven definitie: "*Horizon scanning is the practice of monitoring the strategic and operating environments and tracking changes in these environments that could have an impact on critical outcomes.*"

---

[289] Van der Duin, *op.cit. noot 114*.

[290] Klerks & Kop, *op.cit. noot 120*, pp. 39-40.

[291] www.asajn.com.au

Een ander voorbeeld betreft een definitie die in gebruik is bij de Cranfield University,[292] diej onder horizonscanning verstaat: "*The act of gathering new insights that may point us towards affirming or discrediting existing trends and developments as well as identify new and emerging trends and developments which are on the margins of our current thinking, but which will impact on our lives in the future*." Serious Organized Crime Agency gebruikt deze definitie.[293][294]

Tot slot wijs ik op de, in de literatuur vaak aangehaalde,definitie die het DEFRA[295] hanteert: "*The systematic examination of potential threats, opportunities and likely future developments which are at the margins of current thinking and planning. Horizon scanning may explore novel and unexpected issues, as well as persistent problems or trends*." In dit onderzoek sluit ik bij deze laatste definitie aan.

6.8.3 Doelen van Horizonscanning

Wat betreft doelen en voordelen van *horizonscanning* zijn er ook veel terugkomende kenmerken te vinden.[296] De rode draad die door veel publicaties loopt, is het herkennen van thema's of kwesties die veranderingen in de meest brede zin aankondigen in zowel de wereld zoals we die kennen als in de naderende omgeving die we nog minder goed kennen.[297]Butter et al.[298] hanteren een bruikbare, uitgebreide definitie van de doelstelling van *horizonscanning*: *"To enhance resilient policymaking and address policymakers' needs and concerns regarding new issues they will encounter; to identify (business) opportunities by anticipating consumer and societal needs and to prepare society on less expected or rapid changes*."

---

[292] www.cranfield.ac.uk/sas/cerf/horizonscanning.html (geraadpleegd d.d. 6 augustus 2013).

[293] Inmiddels omgedoopt in *National Crime Agency* (NCA).

[294] *Serious Organized Crime Agency* (vertrouwelijke interne nota, ingezien d.d. 22 mei 2012).

[295] www.horizonscanning.defra.gov.uk (geraadpleegd januari 2013).

[296] Zie bijv. D. Connery, 'Horizon Scanning: Bringing strategic insight to national security policymaking', *Occasional Paper No 5*, Canberra: National Security College, Australian National University, september 2012; en B. Habegger, 'Strategic Foresight: Anticipation and Capacity to Act', in: *CSS Analyses in Security Policy,* No. 52, Zurich: Center for Security Studies, april 2009.

[297] Zie bijv. W.J. Sutherland & H.J. Woodroof, 'The need for environmental horizonscanning', in: *Trends in Ecology and Evolution*, jrg. 24, no. 10, 2009, pp. 523-527; of J. Bourgon & P. Milley, 'The New Frontiers of Public Administration: NS6', *The New Synthesis Project*, Waterloo, Ontario, Canada: Public Governance International, University of Waterloo, 2010.

[298] Maurits Butter, Miriam Leis, Christine Balch, Totti Könnölä, Victor van Rij, Petra Schaper-Rinkel, Matthias Weber, Joachim Klerx, Ozcan Saritas, Effie Amanatidou & Jennifer Cassingena-Harper, 'Scanning for early recognition of emerging issues; dealing with the unexpected, An operational framework for the identification and assessment of new future developments', *Background Paper for the SESTI Methodology Workshop 26th of October*, *Brussels*, Scanning for Emerging Science and Technology Issues Project, 2010.

Volgens Bourgon en Milley[299] levert het scannen van de horizon voor overheden grote voordelen op: *"In the face of uncertainty and complexity, countries whose governments have the capacity to anticipate emerging issues and initiate proactive interventions, will have a significant comparative advantage to influence events in their favour*."
Inayatullah[300] benadrukt ook het belang van het vroegtijdig "vangen" van informatie die kan duiden op veranderingen: *"[W]e should capture issues that have '... both a forecasting utility in that they give us information on potential futures and a disruptive dimension in that they call into question our assumptions about the present'.*" In een rapport van het Europees Milieuagentschap, *Late lessons learned from early warnings*,[301] wordt gesteld dat gezondheids- en milieuproblemen voorkomen hadden kunnen worden als er aandacht zou zijn geweest voor eerder gepresenteerde *early warnings*., waarbij vooral de behartiging van economische belangen als boosdoener wordt aangemerkt. Mendonça et al. [302] benadrukken dat vroegtijdige informatie kan leiden tot kennis die het strategisch handelen van een organisatie kan beïnvloeden: "*weak signals can be thought of as gross, unstructured, fragmented, incomplete, and inadvertent environmental data that may be refined into valuable information regarding context and further be articulated into strategically actionable knowledge. […].As advanced indicators that precede significant discrete one-off events and/or novel developments in the rate and direction of trends, their analysis has the potential to facilitate the real-time alignment between organisational decision-making and changing external circumstances.*"

Het uitgangspunt bij vroegtijdig ontdekte signalen is dus dat, hoe eerder men in staat is relevante signalen op te pikken en te duiden in termen van mogelijke effecten voor de organisatie, des te eerder men daarop kan anticiperen. Binnen het proces van horizonscanning wordt met verzamelen niet zozeer beoogd (direct al) keuzes te maken maar veeleer de verzamelde signalen inzichtelijk te maken, te waarderen en te kunnen duiden. Dat laatste vindt plaats als de horizonscan is voorzien van een impact- en waarschijnlijkheidsanalyse. Het is doorgaans de taak van toekomstverkenners/analisten om zwakke signalen te detecteren, ze te verwerken in een vroegsignaleringssysteem en vervolgens een horizonscan op te stellen. Bij naderende dreigingen of kansen is het eveneens hun taak het strategisch management tijdig te informeren zodat er passende maatregelen getroffen kunnen worden. De te treffen maatregelen kunnen vervolgens uiteenlopen van het activeren van een verdedigingsstrategie tot een offensieve tegenaanval.

---

[299] Bourgon & Milley, *op.cit. noot 297.*

[300] S. Inayatullah, *Futures Oriented Policy Planning*, Accompanying Notes, – BCC Course – November/December 2003.

[301] P. Harremoës, D. Gee, M. MacGarvin, A. Stirling, J. Keys & B. Wynne, 'Late Lessons from early warnings: the precautionary principle 1896-2000', *Environmental Issue report 22*, Copenhagen: European Environment Agency, 2001.

[302] S. Mendonça,G. Cardoso & J. Caraça, 'The strategic strength of weak signal analysis', in: *Futures*, jrg. 44, no. 3, 2012, pp. 218-228.

"Hoe kunnen we ziektes ontdekken voordat de symptomen optreden?"[303]
(Reclamecampagne Siemens, 2011)

6.8.4 Ambigue informatie als grondstof

In de literatuur is geen eenduidige definitie van zwakke signalen terug te vinden. Er worden verschillende begrippen gebruikt: "early warning signals", "red flags", "red notices", "seeds of change", "emerging issues", "wake-up calls", "wild cards", "Frühwarnsignale", "weak signals", etc. In dit onderzoek ga ik uit van de volgende beschrijving: "*Weak signals are advanced, noisy and socially situated indicators of change in trends and systems that constitute raw informational material for enabling anticipatory action*."[304]. In deze definitie wordt behalve wat zachte signalen zijn, ook het doel ervan aangegeven, t.w.: het anticiperen op én het eventueel treffen van maatregelen op basis van de informatie.

Zwakke signalen zijn per definitie ambigue en vaak controversiële stukjes informatie over een toestand of omgeving die doorgaans verborgen blijft binnen de ruis van andere (dominante) informatiekanalen. Geleidelijk aan gaan deze subtiele signalen opvallen, omdat ze vaker voorkomen en door meer oplettende ontvangers (bijvoorbeeld wijkagenten, informatieverwerkers, trendwatchers, journalisten of wetenschappers) worden geduid en geïnterpreteerd. Tegelijkertijd is het lastig nieuwe feiten en omstandigheden te onderscheiden van meningen, suggesties, proefballonnetjes, "wandelgangen" en van manipulatie van deze bronnen door lobbyisten, woordvoerders, communicatieadviseurs, politici, *spin doctors* en anderen.[305] Voor het adequaat opvolgen van 'early warning signals' lijkt een attitude, die alertheid en actiegerichtheid in zich bergt, noodzakelijk, teneinde bij dreigende of ontstane ongewenste situaties te kunnen interveniëren. In essentie draait het bij horizonscanning dus om het detecteren van (stukjes) data, in de literatuur aangeduid als "hits", die aanwijzingen bevatten dat er veranderingen op komst zijn. Doorgaans worden deze *hits* opgeslagen in een database. *Hits* kunnen worden beschouwd als zeer gevarieerde, ambigue, ruwe brokken data afkomstig van (*peer reviewed*) literatuurbronnen tot persoonlijke reflectie gebaseerd op hetgeen zich in de media voordoet, 'grijze' literatuur, zoals rapporten, studies en publicaties uitgebracht door overheden, non-profitinstellingen, onderzoeksinstituten, denktanks, opleidingsinstituten,[306] etc. Een *hit* bevat informatie die afwijkt van reeds bekende informatie, dat wil zeggen, het past niet in al bestaande kennis of correleert niet met informatie die reeds in planningprocessen is opgenomen.[307] Vaak worden vroege signalen gewaardeerd met een impactfactor en een waarschijnlijkheidsscore, waarbij het totaal aan scores tegen elkaar wordt

---

303 www.siemens.com 2011.

304 www.wikipedia.org (bezocht op 6 december 2013).

305 Klerks & Kop, *op.cit. noot 120*, p. 19.

306 K. Delaney & L. Osborne, 'Public sector Horizon Scanning, Stocktake of the Austral-Asian Joint Agencies Scanning Network', in: *Journal of Futures Studies*, jrg. 17, juni 2013, p. 59.

307 Idem.

afgezet en er een overzicht of rangorde van de meeste kansen en risico's ontstaat. Bishop[308] stelt dat "*the best scanning hit is …an event or a new piece of information … that is unknown … that has a high likelihood of changing the future*." Als uit de *hits* een eerste, voorlopig informatiepatroon gedetecteerd kan worden, is er sprake van "*early warning*". Het proces dat samenhangt met het geven van betekenis aan de verzamelde data, is een complex proces, zoals ook Bourgon en Milley[309] stellen: "*While data and technology may help anticipate emerging trends, the most important knowledge lies not in the data itself, but in the conversations about it, in the interpretation and insight shaped by the line of questioning of various actors*." Dat dit niet eenvoudig is, blijkt ook uit een uitspraak van George en Hall:[310] *"Early warning indicators typically do NOT speak for themselves; they require analysis and interpretation. But the kind of knowledge and theories needed for this purpose may be in short supply*."

6.9 (Criminaliteitsgericht) Technology Assessment

De reden om bij deze methode stil te staan, heeft hoofdzakelijk te maken met het feit dat moderne vormen van technologie[311] niet meer weg te denken zijn in onze huidige samenleving en dus ook binnen de politie brede toepassing vinden. Rip[312] spreekt in dit kader van de co-evolutie van wetenschap, technologie en maatschappij. De maatschappelijke waarde van nieuwe vormen van techniek wordt dan ook bepaald door de (nieuwe) toepassingsmogelijkheden. Technische innovaties brengen echter ook kansen voor criminelen, en in meer of mindere mate bedreigingen voor de samenleving mee en dus ook voor de politie. Juist in dit verband is de permanente wedloop tussen criminele groeperingen[313] en de politie in volle gang en kennelijk lastig te doorbreken. Raaf[314] wijst overigens nog op een

---

[308] P. Bishop, 'Why is Horizon Scanning so Hard?', in: Aaron Low (red.), *Decisions in a Complex World: Building Foresight Capabilities*, Singapore: National Security Coordination Secretariat, 2010, pp. 75-91.

[309] Bourgon & Milley, *op.cit. noot 297*.

[310] A.L. George & J.E. Holl, *The warning response problems and missed opportunities in preventive diplomacy*, New York: Carnegie Corporation, 1997, p. 11.

[311] Onder dit begrip volg ik de definitie die door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding(NCTb) in 2011 wordt gehanteerd: Technologie houdt zich aan de ene kant bezig met de ontwikkeling van 'stoffen' (materialen, middelen, toepassingen e.d.) voor bepaalde doelen en aan de andere kant met de productie daarvan. Technologie is toepassingsgericht. Kennis die wordt opgebouwd met behulp van wetenschap, wordt door technologie omgezet naar materialen en/of een stuk techniek. (NCTb, *Technologische ontwikkelingen, Kansen en dreigingen 2015 voor Contra-Terrorisme, Bewaken en Beveiligen*).

[312] A. Rip, 'Verschuivingen in het sociaal contract: wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen in nieuwe maatschappelijke kaders', in: *Innovatie en maatschappelijke ontwikkeling; omgaan met een haat-liefdeverhouding*, SMO, 2005, p. 18.

[313] Opgemerkt wordt dat de hier bedoelde wedloop ook met potentiële terroristen plaatsvindt. Een dergelijke benadering valt echter buiten het bestek van dit onderzoek.

[314] G.J. de Raaf, *Criminaliteit en Technology Assessment, Verkenning van een verwaarloosde relatie*, Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie, p. 23.

voor de hand liggende manier om technologische innovaties te volgen, zodat vroegtijdige ontwikkelingen kunnen worden gesignaleerd, t.w. het monitoren van gebieden waar (verhoogde) patentaanvragen plaatsvinden.

Het Criminaliteitsgerichte Technology Assessment (hierna afgekort tot CTA) houdt zich bezig met "*het op systematische wijze identificeren, analyseren en evalueren van mogelijke positieve of negatieve primaire en secundaire effecten van nieuwe, uitgebreide of gewijzigde vormen van technologie met het oog op de signalering van mogelijke nieuwe of gewijzigde vormen van criminaliteit of van nieuwe technologie ten behoeve van de opsporing, de bestrijding of de preventie van criminaliteit.*" Deze uitgebreide definitie is opgenomen in een begin jaren negentig door het toenmalige Ministerie van Justitie uitgevoerde studie.[315] Deze definitie heeft nog niets aan kracht ingeboet en kan als een verbijzondering van de standaard *technology assessment* worden beschouwd.

Oorspronkelijk was het doel van *technology assessments* de impact van nieuwe of veranderde technologie vanuit een breed perspectief in beeld te brengen: "*Technology Assessment is the systematic identification, analysis and evaluation of the potential secondary consequences (whether beneficial or detrimental) of technology in terms of its impact on social, cultural, political, economic and environmental systems and processes. Technology Assessment is intended to provide a neutral, factual input into the decision-making process.*"[316] Per saldo voldeed deze benadering niet, omdat de focus teveel werd gelegd op de gevolgen en consequenties van nieuwe techniek.

Om het draagvlak van nieuwe technologieën in de samenleving te vergroten, is het noodzakelijk een breed publiek aan te spreken en alle meningen te verzamelen, alvorens tot invoering ervan over te gaan. Dit gaat dus verder dan alleen het inventariseren van de impact van nieuwe technologie en vereist een brede procesmatige benadering, zoals ook Mulder[317] betoogt: "*Belanghebbenden hebben opvattingen over nieuwe technologie die niet statisch zijn. Zij moeten leren zich de wereld voor te stellen met de nieuwe technologie om daarover met elkaar en met technologieontwikkelaars te kunnen discussiëren. Daarmee kunnen allen een scherper idee ontwikkelen over de rol van die nieuwe technologie en kan dit tot eisen leiden die in het technisch ontwerp worden meegenomen.*" Deze benadering staat bekend als het *Constructief Technology Assessment*, waarbij 'constructief' uitgelegd moet worden als het leveren van een bijdrage aan de besluitvorming ten aanzien van technologie. Hierbij kan het

[315] Idem, samenvatting.

[316] R. Smits, 'De hernieuwde belangstelling voor Technology Assessment', in: *Wetenschap en Samenleving*, nr. 1, pp. 16-25.

[317] K. Mulder in: Van der Duin, *op.cit. noot 114*, p. 122.

zowel gaan om de deelname van het aantal actoren, de diversiteit als om de methodieken om die verbreding tot stand te brengen.[318]

6.9.1 Afwegingscriteria

Bij het uitvoeren van CTA's dienen er zich specifieke vragen aan, die in het licht van draagvlak en acceptatie binnen de politie van belang zijn:

- Stuiten de kosten van het nieuwe product op bezwaren?
- Welke (veiligheids-)risico's of psychologische drempels zijn er aan het gebruik van het nieuwe product verbonden?
- In hoeverre vormen ingesleten gedragspatronen een barrière voor de acceptatie van het nieuwe product?
- Welke nieuwe, nog onbekende mogelijkheden zijn aan het nieuwe product verbonden?
- Zijn er andere, secundaire mogelijkheden aan het nieuwe product verbonden dan de oorspronkelijke bedoelingen? Wat zijn kansen en bedreigingen voor het politiewerk?
- Welke scholingsgraad is vereist voor het werken met het nieuwe product?

De Raaf[319] stelt in zijn werk een –zeker voor die tijd (De Raaf schreef zijn rapport in 1992)– opmerkelijk initiatief voor: hij is van mening dat er (door de politie?) actieve voorlichting gegeven moet worden over de criminogene effecten van (nieuwe of veranderde) technologie, in het bijzonder aan invloedrijke groepen onderzoekers in de bètawetenschappen, aan ontwerpers, marketingexperts én hun opleiders: "*Onder andere is gebleken dat in de opleiding tot industrieel ontwerper geen expliciete aandacht wordt gegeven aan criminaliteitspreventie. Dit ontwerp zou net als veiligheid voor de gebruiker, energieverbruik, milieubelasting, grondstoffenverbruik en reststoffenverwerking als een van de criteria voor het ontwerpproces aan de orde moeten komen.*"

Deze gedachte is wellicht grotendeels achterhaald door de opkomst en positie van het internet. In de huidige samenleving fungeert internet ook als vindplaats voor ''receptuur' voor het maken van explosieven, handleidingen voor cyberaanvallen, 'phishing expeditions', e.d. Daar staat tegenover dat deze gedachtegang zeker bijdraagt aan het 'meer aan de voorkant komen' van criminaliteit en ongewenste ontwikkelingen daar waar mogelijk zo snel mogelijk te 'smoren', in de wetenschap dat niet alles te voorkomen is. Voorts past deze gedachtegang ook erg goed in de in Hoofdstuk 1, *Dynamiek en (on-)zekerheid*, omschreven cocreatie en

---

[318] G. Berkhout & W. de Ridder, *Vooruitzien is regeren*, 2008, Amsterdam: Pearson Education Benelux, 2008, p. 71.

[319] De Raaf, *op.cit. noot 314*, samenvatting en pp. 7 en 8.

transdisciplinaire kennisontwikkeling, alsmede het smeden van coalities om aldus een front te vormen tegen de (transnationaal georganiseerde) criminaliteit.

> "*A natural tendency of academic researchers is to study manageable problems with good solid data and a body of theoretical understanding. But public body issues, particularly those involving rapidly changing technologies, are inherently messy*."
>
> (M. Procker)

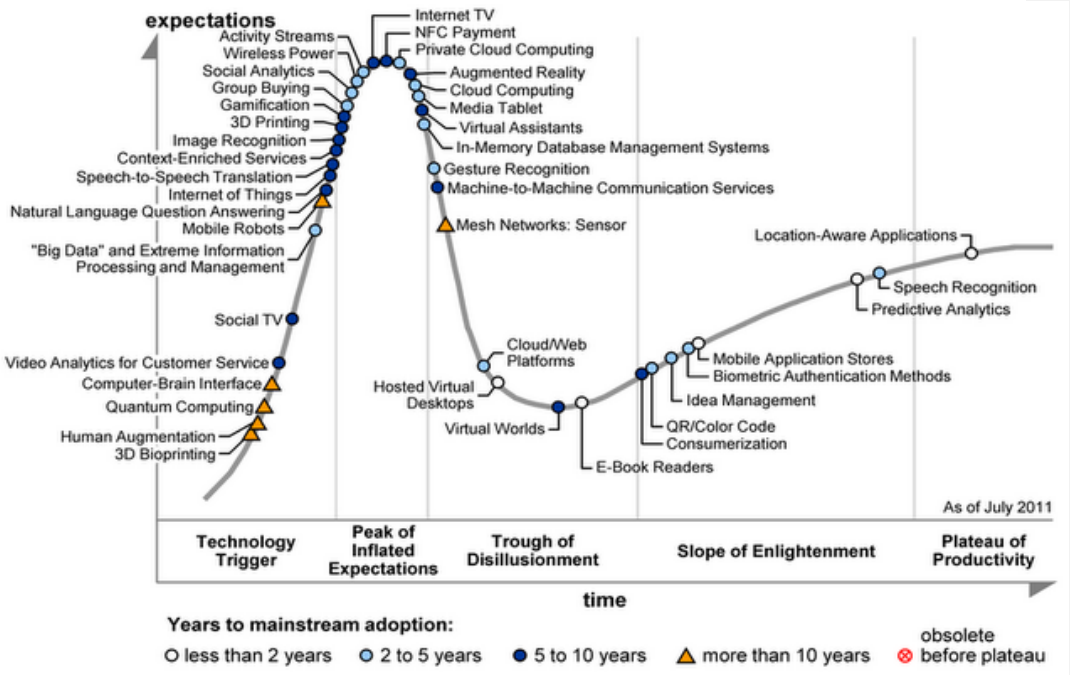
6.10 Gartner Cycle

Om de vele technologische ontwikkelingen van deze tijd nog eens voor het voetlicht te brengen, is hieronder de zgn. *Gartner Hype Cycle*[320] weergegeven. Hieruit is overduidelijk af te lezen dat het aantal technologische innovaties dat naar verwachting binnen de komende tien jaar zal worden ontwikkeld en, dus ook voor de politie en criminelen, ter beschikking komt, substantieel zal toenemen, zeker als dit wordt afgezet tegen eerder verschenen Gartner Cycles. Het kenmerk van dit model is dat nieuwe technologieën na hun lancering overschat worden en vervolgens óf uit de gratie raken óf juist doorbreken. Ieder jaar brengt Gartner alle bekende technologische ontwikkelingen in beeld (zie figuur 7), die de verwachtingen weergeven (op verticale as) en de vijf stadia waarbinnen die ontwikkelingen zijn geplaatst (op horizontale as). Deze stadia zijn:[321]

- *Technology Trigger*: de fase van de productlancering, waarna de belangstelling voor het product ontstaat. Technologieën hebben enige aanlooptijd nodig voor zij door kunnen breken.
- *Peak of Inflated Expactation*: in deze fase bevinden zich onderwerpen waarvan de verwachtingen nogal eens te hoog gespannen zijn. Sommige producten kunnen voor teleurstellingen zorgen en andere kunnen binnen twee jaar doorbreken.
- *Trough of Disillusionment*: de fase waarin de nadelige kanten naar boven komen of de opgebouwde verwachtingen niet of moeilijk waargemaakt kunnen worden.
- *Slope of Enlightment*: Op deze 'helling van de verlichting' bevinden zich producten die binnen enkele jaren 'mainstream' zijn.
- *Plateau of Productivity*: de laatste fase, waarin het product wordt erkend en als renderende technische investering wordt aangemerkt.

320 www.gartner.com (bezocht in april 2013).

321 Berkhout & De Ridder, *op.cit. noot 318*, pp. 93/94.



Figuur 7. Gartner Cycle, juli 2012.

6.11 Technology Assessment binnen de politie

Domeinen waarbinnen de Nederlandse politie technologie veel toepast zijn de forensische en digitale opsporing, zoals de 'High Tech Crime Unit',[322] het heimelijk gadeslaan, werken onder de dekmantel, het volgen van personen en goederen[323] en grensbewaking.[324] Voor de Nederlandse politie worden op centraal niveau de CTA's uitgevoerd door het voormalige Korps Landelijke Politiediensten, thans de Landelijke Eenheid.[325]. In hoeverre de Nederlandse politie succesvol is met het tijdig en het adequaat opstellen en (doen) toepassen van nieuwe technologieën, is vanwege het heimelijke karakter ervan, voor mij niet vast te stellen. Op basis van gevoerde gesprekken[326] met medewerkers van de Dienst Landelijke Operationele

[322] Landelijke Eenheid die zich bezighoudt met de aanpak van ernstige vormen van cybercriminaliteit.

[323] Zoals bijvoorbeeld Camerabewaking of Observatieteams.

[324] Opgemerkt wordt dat grensbewaking in eerste aanleg een taak is van de Koninklijke Marechaussee.

[325] In verband met de reorganisatie binnen de Nederlandse Politie is het thans niet duidelijk of deze taak bij deze eenheid belegd blijft.

[326] Gevoerd in april 2013.

Samenwerking[327] is duidelijk geworden dat er (nog) geen landelijk overkoepelend, eenduidig beleid bestaat en dat CTA's zich hoofdzakelijk concentreren op ontwikkelingen die een heimelijk karakter kennen.

In internationaal verband is er sprake van goede samenwerking met de Engelse en Duitse politie. Op Europees niveau is de politie goed vertegenwoordigd in het *European Network of Law Enforcement Technology Services*. Zo heeft de Raad van Ministers opdracht gegeven om een 'technology watch'' op Europees niveau te organiseren. Met de Europese partners wordt vroegtijdig informatie uitgewisseld en worden in gemeenschappelijkheid (verkennende) deelonderwerpen voorbereid en uitgevoerd. Wat de middellange termijn betreft richt men zich in dit verband op de mogelijkheden die het Europese programma *Horizon 2020* biedt.

Hoewel enigszins buiten het bestek van dit onderzoek, wijs ik, als voorbeeld van een goed gedocumenteerde technologieverkenning, nog op een publicatie, uitgebracht door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid in 2011, getiteld 'Technologische ontwikkelingen, kansen en dreigingen tot 2015 voor contraterrorisme en bewaken en beveiligen'. goed gedocumenteerde technologieverkenning j De inhoud van deze publicatie is echter ook relevant voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Tot slot merk ik op dat in het verlengde van het hier behandelde onderwerp dat in Hoofdstuk 9 (*Internationale aspecten*) uitgebreid wordt beschreven hoe CTA's binnen het *Bundeskriminalamt* tot stand komen en welke lessen de Nederlandse politie daaruit kan leren.

6.12 Conclusie

Voor het uitvoeren van toekomstonderzoek staat een breed arsenaal aan methoden en ondersteunende technieken ter beschikking. Afhankelijk van het achterliggende doel en de vraagstelling kan voor een passende methode gekozen worden. Over het algemeen richt toekomstonderzoek zich op de middellange termijn en is het gebruik van de scenariotechniek binnen de overheid uiterst populair. Binnen het brede arsenaal aan methoden en technieken heb ik me in dit Hoofdstuk hoofdzakelijk beperkt tot methoden en technieken die beleidsgerichte toekomstverkenningen ondersteunen en daardoor in het bijzonder binnen de politie toepasbaar lijken. Naast het werken met scenario´s heb ik vanwege het belang van de relatie tussen criminaliteit en techniek uitgebreid stilgestaan bij criminaliteitsgerichte *technology assessments*. Tot slot heb ik veel aandacht besteed aan *horizonscanning* als methode die beoogt vroegtijdig de aandacht vestigen op kansen, risico's en bedreigingen die zich in de omgeving van de politieorganisatie voor (kunnen gaan) voordoen. De achterliggende gedachte hierbij is niet overvallen te worden doordat zich onverwacht veranderingen aandienen waarop de politie wellicht (eerder) had moeten reageren. Plotseling optredende verrassingseffecten kunnen voor de politie erg nadelig zijn; ze kunnen niet alleen

[327] Voorheen de Dienst Specialistische Recherchetoepassingen (DSRT).

kostbaar zijn of zelfs het bestaansrecht aantasten,[328], maar ook het vertrouwen in de politie ter discussie stellen. Verondersteld wordt dat met alertheid en proactief optreden, vroegtijdige schade of 'achter de feiten aanlopen' voorkomen kan worden. Samenvattend kan gesteld worden dat de drie hiervoor besproken methoden uiterst geschikt zijn om in het snel veranderende speelveld waarbinnen de politie opereert toe te (gaan) passen en te institutionaliseren.

[328] In de literatuur zijn alle aanwijzingen te vinden van bedrijven die onvoldoende aandacht hebben besteed aan (technologische) veranderingen en daardoor marktaandeel hebben verloren of failliet zijn gegaan. Voorbeelden hiervan zijn Kodak, Olivetti en IBM.

Hoofdstuk 7 STRATEGISCHE LENIGHEID

7.0 Inleiding

In de hoofdstukken 3 (*Toekomstonderzoek Verkend*) en 4 (*Toekomstonderzoekers Verkend*) is duidelijk gemaakt dat toekomstonderzoek, toekomstonderzoekers en strategische besluitvorming ondubbelzinnig met elkaar in verband staan. In dit hoofdstuk onderzoek ik hoe dit trio zich tot elkaar verhoudt en wat er nodig is om *strategische flexibiliteit* te bereiken, een strategie die goed past in een dynamische, onzekere omgeving. Achter strategische wendbaarheid gaat de gedachte schuil dat het van belang is de juiste kenmerken van de omgeving te (her)kennen, zodat een adequate (re-)actie door de organisatie mogelijk is. Ook voor de politieorganisatie is het belangrijk haar omgevingsfactoren te kennen om navenant te kunnen reageren. Hierbij geldt het uitgangspunt dat hoe dynamischer, complexer en onvoorspelbaarder de omgeving is/wordt, des te meer eisen gesteld worden aan de inrichting en de besturing van de politieorganisatie.

In dit hoofdstuk ga ik allereerst na welke strategische beleidsvormingsmethoden binnen de politie van kracht zijn en hoe die zich verhouden tot de huidige, meer turbulente omgeving, waarin een hoge mate van strategische wendbaarheid en flexibiliteit gevraagd wordt. Ook onderzoek ik wat er voor de politie eventueel nodig is om die situatie te bereiken en om aan die eis van flexibiliteit en wendbaarheid te kunnen (blijven) voldoen. Uit Hoofdstuk 1 is onder andere duidelijk geworden dat de politie opereert in een dynamische, snel veranderende omgeving, waarin naast routineuze taken tamelijk veel ‘wicked problems’ tijd, aandacht en geld opeisen. Vastgesteld is dat hierdoor de strategische focus van de politie wordt gedomineerd door ‘hier en nu’-denken en handelen en op de toekomst is gericht.

Na een algemene inleiding besteed ik in het kader van dit onderwerp kort aandacht aan inzichten uit de biologie.

> “*Druk van de dag remt ondernemers op lange termijn. Veel ondernemers zijn gericht op hun huidige klanten, producten en bedrijfsprocessen. Ze doen er alles aan dit op korte termijn te verbeteren, maar wie op lange termijn succesvol wil zijn, moet tegelijkertijd investeren in kennis binnen de organisatie*.”
>
> (Olaf Fisscher, hoogleraar Organisatiekunde en bedrijfsethiek, Universiteit Twente)

7.1 Strategie en Beleid

In de literatuur is een veelvoud aan definities van het begrip ‘strategie’ te vinden, maar een eenduidig, algemeen erkend begrip ontbreekt. Algemene kenmerken van al deze definities zijn omschrijvingen van strategische ambities, van het attribueren van mensen en middelen ten behoeve van te bereiken doelen en van het volgen van een route en het (doen) uitvoeren van handelingen om die doelen te bereiken. Daarnaast worden in deze definities vaak noties toegevoegd over toekomstig (gewenst) handelen of de ideale te volgen toekomstige route of

positionering. Per saldo hebben al deze ontwikkelingen niet geleid tot een eenduidige begripsvorming; integendeel, strategie is een "veelkoppig monster" dat zich niet in een paar zinnen laat vatten.

In dit onderzoek ga ik uit van de volgende benadering: *Strategie* kan zowel in *enge* als in *ruime* zin worden uitgelegd. *Strategie in ruime zin* omvat missie, visie en doelen; *strategie in enge zin* is de manier waarop en het geheel van middelen waarmee de gestelde organisatiedoelen kunnen worden verwezenlijkt. Weggeman[329] voegt hieraan toe dat er sprake is van een collectieve ambitie als "*een inspirerende missie en een energie opwekkende visie synergetisch samen gaan*". Meer concreet geformuleerd betekent dit dat collectieve ambitie ontstaat "*als je met elkaar hetzelfde doel of ideaal voor ogen hebt en daarom gemotiveerd bent om alle kennis te delen die dat doel dichterbij brengt*".[330]

Strategie in enge zin en doelstellingen worden in publieke organisaties als de politie vaak *beleid* genoemd. Strategievorming is geen op zichzelf staand proces; het maakt deel uit van een groter geheel dat in de breedste zin start met de missie van de onderneming die betrekking heeft op de gehele organisatie. De missie geeft aan wat de bestaansreden van de organisatie is. De visie schildert een beeld van de toekomst dat duidelijk maakt welke richting de organisatie wil volgen en welke resultaten zij op lange termijn wenst te bereiken. De hiervan afgeleide doelen zijn concrete, meetbare resultaten die een organisatie op een bepaald ogenblik geboekt wil hebben. De strategie (in enge zin) is als laatste schakel gericht op het verwezenlijken van deze doelen.

Voor een goed begrip wordt in dit hoofdstuk eerst aandacht besteed aan twee, nauw met elkaar samenhangende begrippen die in dit onderzoek regelmatig zullen opduiken: 'strategie' en 'beleid', binnen de politie vaak aangeduid in samengetrokken termen als 'strategisch beleid', 'strategische ontwikkelingen', 'strategische beleidsvorming' en/of 'strategische beleidsbeslissingen'. Dammers maakt onderscheid tussen 'beleid' en 'strategische beleid'. Als er enkel sprake is van doelgericht handelen door het nemen van bepaalde maatregelen langs een bepaald tijdpad, is er volgens Dammers sprake van uitvoering van beleid. Als er echter sprake is van een systematisch en integraal proces, waarbij de perspectieven tegelijkertijd 'breed en diep' zijn in termen van handelingen, ruimte en tijd, en dat zich bovendien richt op de hoofdlijnen, is er sprake van strategische beleidsvorming.[331] In dit onderzoek sluit ik bij deze laatste benadering aan. Ten behoeve van de eenduidigheid maak ik in dit onderzoek geen gebruik van andere definities.

---

[329] M. Weggeman, *Kennismanagement: de praktijk,* Schiedam: Scriptum, 2000, pp. 85-86.

[330] Idem, p. 221.

[331] Dammers, *op.cit. noot 152*, p. 19.

7.2 Strategische beleidsvorming onder druk

In de literatuur wordt kritisch gekeken naar de taak en de functie van strategische beleidsvorming. Die kritiek wordt vaak ingegeven vanuit de ervaring dat de omgeving van veel organisaties sterk in beweging is en de organisaties zelf complex en veranderlijk zijn, zodat de ontwikkeling van de strategie voortdurend achter de feiten aanloopt. Strategische beleidsvorming wordt in dit verband gekenschetst als een sociaal-constructivistisch proces, gedomineerd door rationele argumenten, verwachtingen en speculaties. Mintzberg[332] wijst erop dat strategische beleidsvorming ook langs irrationele weg kan ontstaan, bijvoorbeeld door vergissingen, langs spontane weg of aan de hand van een leerproces. De zienswijze van Mintzberg is interessant, aangezien hij een belangrijke aanvulling op de rationele en formele benadering presenteert. Douma[333] is geen voorstander van strategische beleidsvorming en beschrijft dat strategievorming vaak verwordt tot een *"steriele intellectuele activiteit*" doordat strategische plannen "*slecht gefundeerd zijn, te rigide zijn en politiek naïef*". Lorange[334] schetst hoe de traditionele, strategische beleidsvorming zich heeft ontwikkeld van "*een mechanische exercitie*" op de lange termijn tot stapsgewijze, korte cyclische processen. Lorange is van mening dat vanwege de vele veranderingen op mondiaal, regionaal en lokaal niveau het weinig zinvol is op de lange termijn gebaseerde strategische plannen te ontwikkelen. Bovendien komt volgens Douma de strategie tot stand onder druk van talloze, veelal externe factoren ten gevolge waarvan het zicht op de lange termijn veelal niet eens mogelijk is.[335]. Dammers wijst erop dat de vorming en uitvoering van strategisch beleid strijdigheden op kan leveren, met grote (vaak niet verwachte) effecten en/of grote onzekerheid:[336] de in het Inleidende Hoofdstuk omschreven ongestructureerde beleidsproblemen (*wicked problems*). Mintzberg[337] zegt in dit verband: "*de ….jaarlijkse beleidsvorming kan eenvoudig uitmonden in een mechanische extrapolatie van informatie*". Hierbij worden gedane uitspraken volgens hem vaak gebaseerd op waargenomen trends die op hun beurt weer gebaseerd zijn op geëxtrapoleerde, dus al bekende, informatie.

7.2.1 Draagvlak

Naast de hierboven aangehaalde argumenten zijn er naar mijn mening ook kanttekeningen te plaatsen wat betreft het draagvlak van en de beleving door medewerkers van strategische beleidsvorming. Met andere woorden, de wijze waarop de beleidsvormingsactiviteiten tot stand komen, de betrokkenheid van de medewerkers en van het middenmanagement, en daarmee het draagvlak van de aldus ontwikkelde plannen. Vaak gaat het bij het lineaire model

---

[332] H. Mintzberg, 'Crafting strategy', in: *Harvard Business Review,* juli 1987, pp. 66-75.

[333] S. Douma, *Ondernemingsstrategie*, Deventer: Kluwer, 1992, p. 31.

[334] P. Lorange, 'Een nieuwe realiteit voor strategische planning', in: *Holland Management Review*, nr. 60, 1998.

[335] Douma, *op.cit. noot 333*, p. 31.

[336] Idem, pp. 6 en 31.

[337] Idem.

om routineuze, terugkerende activiteiten die in de vorm van een jaarcyclus zijn gegoten. Het gevaar hierbij is het ontstaan van een ritueel dat op weinig draagvlak kan rekenen, waarbij uitkomsten grotendeels genegeerd worden en pas weer een rol gaan spelen als de rite zich opnieuw aandient. Beleidsvormingsafdelingen ervaren doorgaans een andere realiteit dan de rest van de organisatie. Afdelingen worden in hun doen en handelen immers vaak gedomineerd door 'hier en nu' te verrichten activiteiten, al dan niet met *deadlines* en korte doelgerichte doorlooptijden en doelen, in plaats van oog te hebben voor trends en nieuwe kansen, dito ontwikkelingen en latente bedreigingen. Ook Kanter[338] plaatst kanttekeningen bij routineuze beleidsvormingstaferelen en stelt dat veranderingen worden aangejaagd als mensen worden geconfronteerd met onbekendheid en onzekerheid: "*De meeste rationele analytische instrumenten meten het bestaande of maken voorspellingen op basis van logische extrapolaties van bestaande gegevens. Maar als je veranderingen wilt, moet je mensen mobiliseren op wat nog onbekend is, niet op wat ze al kennen*."

Een en ander overziende roept de vraag op of strategische beleidsvorming een geschikt instrument is dat tegemoet komt aan een dynamische, snel veranderende omgeving. Volberda[339] is hier negatief over; hij meent dat strategische beleidsvorming moet worden gezien als "*een mechanisme voor het identificeren van problemen, kansen en evaluatie van de strategie in plaats van een mechanisme voor radicale verandering.*" Voorts stelt hij: "*Planning is het minst flexibele model voor strategievorming. De obsessie voor rationaliteit leidt tot verdere verfijning van het planningsproces, dat juist de oorzaak van de problemen vormt.*" De logische vervolgvraag is: wat werkt dan wel?

7.3 Systemen en omgeving; Inzichten uit de Biologie

Deze theorie is gebaseerd op bevindingen die uit de leer van de biologie voortkomen. In de biologie is veel bekend over levende, open systemen die zich, als leefomstandigheden veranderen, aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Sagan en Margulis[340] zijn van oordeel dat symbiose een uiterst belangrijke factor is in de evolutie en zij gaan hiermee verder dan Darwin, die competitie tussen en binnen de soorten als overlevingsmechanisme hanteert. Sagan en Margulis stellen dat evolutie uitsluitend op basis van competitie geen stand kan houden en dat evolutie alleen kansrijk is als er sprake is van interactie, goede samenwerking en onderlinge afstemming tussen de soorten en organismen. Zo gaan Anderson en Arrow[341] ervan uit dat, wanneer bekend is op welke wijze aanpassingen aan nieuwe omstandigheden in biologische systemen plaatsvinden, de verkregen informatie op tal van andere complexe

---

[338] R.M. Kanter, *The Change Master*, New York: Simon & Schuster, 1983, p. 304, in Volberda, *op.cit. noot 5*, p. 57.

[339] Volberda, *op.cit. noot 5*, p. 58.

[340] D. Sagan & L. Margulis, *Origins of sext. Three billions years of genetic recombination*, New Haven: Yale University Press, 1986.

[341] Ph.W. Anderson, K.J. Arrow, & D. Pines, *The Economy as an Evolving Complex System*, Redwood City, CA: Addison-Wesley, 1988.

systemen kan worden toegepast. Overleving van de soort staat hierbij centraal. Hieronder geef ik een aantal relevante theorieën weer.

1. **De statische contingentietheorie**

De statische contingentietheorie gaat ervan uit dat organisaties te vergelijken zijn met levende systemen en dat in uiteenlopende omgevingssituaties de ene soort zich beter handhaaft dan de ander. Er is verhoudingsgewijs veel, inmiddels gedateerd, onderzoek gedaan naar deze theorie.[342] Een aanzienlijk deel van deze onderzoeken ondersteunt de aanname dat hoe variabeler en onvoorspelbaarder de taakomgeving is, des te flexibeler de organisatiestructuur en bijbehorende processen moeten zijn.[343] Volgens Volberda echter vormen de ideeën die ten grondslag liggen aan de statische contingentietheorie, nog steeds een dominant perspectief bij het uitvoeren van organisatieanalyses, waarbij omgevingsfactoren als belangrijke factoren worden gezien die het gedrag van organisaties mede bepalen. Het meest bepalende kenmerk van de statische contingentietheorie wordt gevormd door het feit dat organisaties zich *reactief* opstellen nadat zich veranderingen in hun omgeving hebben aangediend én voltrokken. De hierbij betrokken organisaties hebben de kans de omgeving *actief* te beïnvloeden, voorbij laten gaan.

2. **De populatie-ecologietheorie**

Ook de populatie-ecologietheorie komt voort uit de (evolutionaire) biologie. Deze theorie houdt zich niet bezig met de bron van veranderingen, maar richt zich vooral op de beschikbaarheid van variatie en heterogeniteit van levende soorten. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat hoe groter de variëteit en heterogeniteit, des te groter de overlevingskansen voor een nauwe aansluiting op de selectiecriteria zoals de omgeving die gedefinieerd heeft. Aanhangers van deze theorie zijn ervan overtuigd dat omgevingskrachten aanzienlijke invloed op organisaties hebben en dat *"omgevingen meedogenloos efficiënt zijn in het zich ontdoen van organisaties die niet aansluiten op wat de omgeving vraagt*".[344]

Een belangrijk verschil met de statische contingentietheorie is dat aanhangers van de populatie-ecologietheorie sterke twijfels hebben bij de mate waarin het management van organisaties in staat moet worden geacht organisaties te veranderen. Zij wijzen hierbij in het bijzonder op weerstand en inertie, die in bestaande organisaties zijn opgebouwd. Volgens Volberda komt inertie voort uit de historie van organisaties en bestaat zij uit opgebouwde ervaringen ('culturele bagage') die te maken hebben met organisatorische veranderingen. Inertie uit zich veelal in de snelheid en de mate waarin een organisatie reageert op veranderingen in haar omgeving, wanneer die afgezet wordt tegen de reactiesnelheid van

---

[342] Burns & Stalker, 1961; Woodward, 1965; Lawrence & Lorsch, 1967; Duncan, 1972; Miles & Snow, 1977; Khandwalla, 1978.

[343] Volberda, *op.cit. noot 5*, p. 69.

[344] Idem, p.. 71.

soortgelijke organisaties.[345] Aanhangers van deze theorie benadrukken doorgaans het weinig flexibele karakter van organisaties en stellen zich op het standpunt dat het aanpassen aan de omgeving geen taak voor het management is, maar dat selecties 'als vanzelf' uitgevoerd worden door veranderende omgevingen.

3. De dynamische contingentietheorie

De dynamische contingentietheorie zoekt het evenwicht tussen de statische contingentietheorie en de populatie-ecologietheorie. Daar waar de laatste twee genoemde theorieën ervan uitgaan dat 'de organisatie' en 'de omgeving' objectief, materieel en gescheiden moeten worden benaderd, bestaan er volgens de dynamische contingentietheorie succesvolle mogelijkheden voor zowel organisaties als hun omgeving. De dynamische contingentietheorie gaat ervan uit dat managers en bestuurders van organisaties ook in staat moeten worden geacht hun omgeving te beïnvloeden, vorm te geven en ervan te leren. Aanpassing aan veranderende omstandigheden is volgens de dynamische contingentietheorie een afwisselend, interactief proces, waarbij omgeving en management samen optrekken en veranderingen vormgeven. Deze benadering sluit aan bij het hierna (in paragraaf 7.5.4) beschreven interpretatieve model, waarbij managers actief strategische schema's ontwikkelen en implementeren in een veranderende omgeving.

7.4 Maakbare en planbare toekomst

Lang is gedacht dat organisaties maakbaar en de toekomst planbaar is. De herkomst van deze beheersingsmechanismen ligt in het begin van de Industriële Revolutie. Frederick Taylor en Henri Fayol slaagden erin om aan de hand van precieze metingen de productie van arbeiders sterk te verhogen, door onder andere vérgaande taakspecialisatie, beloning, bestraffing en controle van activiteiten door te voeren. Strakke planning, gevolgd door nauwkeurige uitvoering en controle, zorgde er volgens deze zienswijze voor dat de uitkomsten vrijwel synoniem waren aan de vooraf opgestelde beleidsvorming. Beheersing, standaardisatie en controle zijn hier de dominante sturingsprincipes. Het achterliggende, overigens niet zo positieve, mensbeeld ging ervan uit dat mensen van nature lui zijn en controle behoeven. Afwijken van een geplande activiteit werd gezien als een gedraging die niet onder controle was en afgestraft behoorde te worden. Deze sterk op efficiënte gerichte bedrijfsvoering is in de literatuur bekend onder de naam 'Scientific Management'.

Decennia later komen Green en Hamel[346] tot de conclusie dat de kenniseconomie geheel andere eisen aan managers stelt dan "*een overdreven actiegerichtheid op controle en beheersing van processen*". Greveling[347] ziet zelfs een nieuw perspectief voor managers, door meer dan voorheen de scope op de toekomst van de organisatie te richten om zodoende beter

---

[345] Idem, p. 71.

[346] G. Hamel & B. Green, *The future of management,* Harvard Business School Press, 2007.

[347] N. Greveling, *De ondernemende manager, voor toekomstbestendige organisaties,* Academic Service, 2011.

te kunnen anticiperen[348] op onverwachte ontwikkelingen en visie te ontwikkelen op wat er te gebeuren staat. De sleutel die Greveling aanreikt om dit mogelijk te maken, is het geven van vertrouwen aan het vakmanschap van medewerkers en teams om zelfstandig met afwijkingen om te kunnen gaan.[349]

Vanuit het perspectief van de overheid beschrijft In 't Veld[350] dat de bestuursstijl van overheidsinstellingen ettelijke decennia hoofdzakelijk 'verticaal' gericht was. Hiërarchie en gezag waren de dominante sturingsprincipes waarmee de overheid haar prestaties zo effectief en efficiënt mogelijk probeerde te bereiken. Mede als gevolg van de kenniseconomie en daarmee gepaard gaande fenomenen als privatisering, zijn kennis, macht en invloed versplinterd en is er een ander institutioneel landschap ontstaan dat andere sturingsprincipes vereist. Naast verticale sturingsprincipes zijn er horizontale sturingsprincipes ontstaan, zoals aandacht voor draagvlak, communicatie en overtuiging. Beide hebben zich inmiddels vermengd, waardoor er volgens In 't Veld thans *hybride* sturingsprincipes actief zijn. Voorbeelden hiervan zijn transdisciplinaire kennisontwikkelingen die plaatsvinden in bijvoorbeeld publiek-private samenwerking, veiligheidshuizen, etc. (zie Hoofdstuk 1).

7.5 Vormgeven aan strategische beleidsvorming

In deze paragraaf ga ik nader in op de in de literatuur gevonden methoden aan de hand waarvan de strategische beleidsvorming tot uitvoering kan worden gebracht.

7.5.1 Het lineaire model

Bij het lineaire model is de achterliggende gedachte dat de omgeving en de te volgen marsroute naar het einddoel 'maakbaar' en dus beïnvloedbaar zijn. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat door rationeel handelen een proactief proces ontstaat van diverse activiteiten, met als resultaat een integraal plan om de doelen van de organisatie te verwezenlijken. Hierbij worden mensen en middelen 'gericht' naar de te behalen doelen en staat alles in het teken van het voorbereiden van (de juiste) beslissingen. Volberda[351] spreekt in dit verband over het 'lineaire model', waarbij het rationele denkproces, de strategieformulering en bijbehorende beleidsvorming voorafgaat aan de feitelijke besluitvorming en implementatie. Ook stelt hij dat de nadruk op beleidsvorming ligt, die, in tijd uitgedrukt, relatief kort is en de vraag stelt "*wat te doen*?" en niet ingaat op de vraag: "*wat moet de organisatie in de toekomst kunnen*?" Daarnaast gaat het lineaire model ervan uit dat de omgeving stabiel blijft en niet verandert als het beleidsvormingsproces eenmaal is afgerond.

---

[348] Onder anticiperen versta ik: het alert en snel reageren, zodat onder (soms snel) veranderende omstandigheden desgewenst een andere, effectieve strategie wordt gevolgd.

[349] Greveling, *op.cit. noot 347*, pp. 63, 73.

[350] In 't Veld, *op.cit. noot 21*, p. 25.

[351] Volberda, *op.cit. noot 5*, p. 55.

In de literatuur bestaat er consensus over het belangrijkste nadeel van het lineaire model: het (in sommige gevallen cruciale) verlies van *strategische flexibiliteit* (zie ook par. 7.5.3.) als er gedurende het uitgestippelde beleidsvormingsproces veranderingen optreden die vooraf niet voorzien of ingecalculeerd waren en de koers van de organisatie noodzakelijkerwijs daardoor bijgesteld moet worden. Strategische flexibiliteit moet in deze context worden uitgelegd als de managementvaardigheid om snel te reageren op de veranderingen door het beleidsvormingsproces opnieuw in stelling te brengen en met aangepaste plannen te komen. In een al wat oudere publicatie beschrijft Ackoff[352] vier mogelijkheden tot strategische beleidsvorming:

1. *Reactief*, waarbij de planning op het verleden is gericht, d.w.z. planning wordt uitgelegd als een activiteit die beoogt datgene wat voordien werd bereikt te behouden.

2. *Inactief*, waarbij de omgeving onbeheersbaar wordt geacht en de organisatie geen geld wenst te steken in de (in haar ogen) zinloze planningsactiviteiten. De organisatie is gericht op het hier en nu.

3. *Proactief*, waarbij de organisatie toekomstige ontwikkelingen probeert te voorspellen op basis van extrapolatie van trends. Planning wordt hierbij gezien als een middel om te anticiperen op waarschijnlijke ontwikkelingen.

4. *Interactief*, waarbij de organisatie uitgaat van een ideale toekomst, zonder aandacht te schenken aan het verleden. Planning is een voortdurende activiteit, gebaseerd op een gewenste toekomst.

De reactieve en inactieve planningsattitude beperken organisatorische flexibiliteit in ernstige mate. Bij de proactieve planningsmethode probeert de organisatie maximaal te anticiperen op verwachte ontwikkelingen. Mocht er echter sprake zijn van substantiële afwijkingen, dan zijn de mogelijkheden en ruimte voor aanpassing minimaal. Bij het interactieve planningsmodel overheerst een ideale lange-termijnvisie die vermoedelijk nooit zal worden bereikt. Deze planningsvorm past zich niet alleen aan de omgeving aan, maar probeert die omgeving ook actief te beïnvloeden en bij de planning te betrekken, om onzekerheden zo veel mogelijk uit te bannen.

7.5.2 Het adaptieve model

Aan het einde van de vorige eeuw ontstond er steeds meer kritiek op het lineaire model. Eppink[353] en Ansoff[354] betoogden destijds dat de toenemende onzekerheid in de omgeving van ondernemingen en van organisaties de ontwikkeling van veerkracht en flexibiliteit vereist. In plaats van actiestrategieën zouden flexibele configuratiestrategieën opgezet moeten ter

---

[352] R.L. Ackoff, 'Towards Flexible Organizations: A Multidimensional Design', in: *Omega*, jrg. 5, no. 6, 1977, pp. 649-662.

[353] D.J. Eppink, *Managing the Unforeseen: A Study of Flexibility*, dissertatie, Ermelo, 1978.

[354] H.I. Ansoff,'The Changing Shape of the Strategic Problem', in: *Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning,* Boston: Little, Brown & Company, 1978, pp. 31-44.

beantwoording van de vraag: *"Hoe zetten we de middelen van de organisatie in om effectief te reageren op strategische verrassingen?*" De voornaamste achterliggende gedachte daarbij was organisaties niet te onderwerpen aan een dominant beleidsvormingsregiem, maar om meer en beter strategisch te leren denken.[355]. Volgens Mintzberg & Waters[356] en Volberda is het in die gevallen noodzakelijk dat het management met een *open mind*, flexibel en responsief reageert, met als resultaat 'spontane' strategieën: *"Openheid voor een spontane strategie stelt het management in staat om te handelen voordat alles helemaal in kaart is gebracht, om te reageren op een realiteit die zich voordoet in plaats van je te moeten focussen op een stabiele fantasie.*"[357]

7.5.3 Flexibele strategieën

Als de omgevingsturbulentie toeneemt, kan het management er ook voor kiezen beleidsvormingsactiviteiten (sterk) te reduceren, om zodoende meer ruimte en vrijheid ten behoeve van het verhogen van de strategische flexibiliteit te verkrijgen. De aldus ontstane 'gereedheidstrategieën' kunnen worden beschouwd als een onderdeel van het adaptieve model. Dit model onderscheidt zich op een aantal essentiële punten van het lineaire model: Daar waar het lineaire model door het topmanagement wordt aangestuurd, gaat het adaptieve model veel meer uit van experimenteren ('trial and error'-gedrag) van onderop, waarbij hiërarchie een beperkte rol speelt. Daarnaast ontbreekt bij het adaptieve model strategische beleidsvorming in meer of mindere mate, om het snel en adequaat inspelen op onverwachte kansen en mogelijkheden mogelijk te maken. Tot slot verschilt de rol van het management; daar waar in het lineaire model het management vooral besluiten neemt, is zijn taak in het adaptieve model veeleer het faciliteren van middelen om spontane strategieën mogelijk te maken.[358]

Het flexibel en robuust ontwikkelen van strategisch beleid om tijdig te kunnen reageren en anticiperen op een dynamische omgeving, vergt volgens Deutsch[359] inzicht in vier factoren:

- 1. Onverwachte veranderingen van het vraagstuk in kwestie en/of de hiermee samenhangende omgeving;
- 2. Het vermogen de veranderingen te voorzien en erop te anticiperen;
- 3. De tijd die het (organisatorische) systeem nodig heeft om nieuwe situaties gewaar te worden; en

---

[355] Volberda, *op.cit. noot 5*, p. 59.

[356] H. Mintzberg & J.A. Waters, 'Of Strategies, Deliberate and Emergent', in: *Strategic Management Journal,* jrg. 6, 1985, pp. 257-272.

[357] Idem, p. 271.

[358] Volberda, *op.cit. noot 5*, pp. 61, 62.

[359] K.W. Deutsch, *The nerves of government*, New York: The Free Press, 1966.

- 4. De reactietijd die nodig is om bedrijfsmiddelen op basis van 1, 2 en 3 in te zetten.

7.5.4 Het interpretatieve model; mentale framing

In dynamische omgevingen wordt van betrokkenen gevraagd zich aan te passen aan de veranderingen die zich aandienen. De nieuwe realiteit wordt op een bepaalde manier gepercipieerd en door middel van sociale constructies vormgegeven, aangepast en gemodelleerd, waarna 'cognitieve schema's' ontstaan, aldus Weick.[360] Op basis van dit proces ontstaat een nieuwe gepercipieerde realiteit aan de hand waarvan betrokkenen de nieuw vormgegeven omgeving (beter) leren begrijpen en er aansluitend ruimte ontstaat voor nieuwe strategische initiatieven. Ook gepercipieerde omgevingen van organisaties zijn vanzelfsprekend door mensen vormgegeven (sociale) constructies, die als het creatieve product van alle betrokkenen beschouwd kunnen worden. In hoeverre veranderingen in de omgeving positief/constructief worden benaderd, hangt dus af van de opgebouwde schema's dan wel van de nieuwe, als zodanig geïnterpreteerde, strategische schema's. Volberda stelt in dit kader dat belanghebbenden "*worden gemotiveerd om te geloven in en zich te gedragen op een manier waarvan wordt verwacht dat die tot de gewenste resultaten voor de organisatie leidt.*" In deze context wordt de kernvraag voor het management hoe effectieve strategische schema's ontwikkeld kunnen worden die de organisatie in staat stelt snel te anticiperen op veranderingen in de omgeving.[361]

7.5.5 Focus op de omgeving; reageren of beïnvloeden?

Aangenomen wordt dat de mate waarin organisaties dienen te beschikken over flexibel organisatievermogen sterk wordt bepaald door de aanwezigheid van turbulentie in de omgeving van de organisatie, alsmede de mate waarin die turbulentie door het management wordt gepercipieerd. 'De omgeving' moet in dit verband ruim worden opgevat. Het hoeft hier niet *per se* te gaan om een bepaalde geografische afstand, maar kan, afhankelijk van de aard van de organisatie, ook betrekking hebben op mondiale ontwikkelingen, zoals plotseling opkomende markten; verschuivende concurrentieverhoudingen; nieuwe, agressieve vormen van criminaliteit; etc.

Ansoff[362] stelde meer dan 30 jaar geleden al dat bij toegenomen onzekerheid de organisatie actiestrategieën zou moeten ontwikkelen. Volgens hem betekende dat de volgende vraag gesteld moet worden: "*[I]in welke richting veranderen we de positie van de onderneming ten opzichte van de omgeving?*" Parallel daaraan stelde Ansoff dat het management zich zou moeten concentreren op bewust gekozen strategische ontwikkelingen die regelmatig opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden om te voorkomen dat men voor (verdere) verrassingen zou komen te staan.

---

[360] K.E. Weick, *The Social Psychology of Organizations*, Reading: Addison-Wesley, 1979.

[361] Volberda, *op.cit. noot 5*, p. 64.

[362] H.I. Ansoff, 'Strategic Issue Management', in: *Strategic Management Journal,* jrg. 1, 1980, pp. 132-148.

De perceptie van het management bepaalt dus in belangrijke mate hoe de organisatie zich tegenover plotselinge, niet voorziene strategische verrassingen opstelt, alsmede de impact op (het bestaan van) de organisatie. Is het management alert en 'open minded', waarbij de omgeving permanent gemonitord wordt op de aanwezigheid van dreigingen, kansen en mogelijkheden of wacht men berustend af en houdt men vast aan een eenmaal ingeslagen weg?

7.6 De relatie tussen de organisatie en de omgeving

In deze paragraaf ga ik nader in op drie door Volberda[363] beschreven theorieën, die elk voor zich ingaan op de relatie tussen omgeving en organisatie. Deze theorieën zijn in de context van dit onderzoek van belang, aangezien hiermee de vereiste mate van flexibiliteit en wendbaarheid kan worden bepaald.

7.6.1 Omgevingsturbulentie

Volberda beschrijft vier niveaus van omgevingsturbulentie, die hierna verkort worden weergegeven:[364]

1. De omgeving kan als stabiel worden geclassificeerd als zij voorspelbaar is, de omgevingsdynamiek laag is en beperkte complexiteit kent.
2. Als de omgeving dynamisch en of complex is, maar *niet onvoorspelbaar*, kan deze worden geclassificeerd als complex en dynamisch.
3. Als de omgeving dynamisch en complex is en *onvoorspelbaar* , kan deze worden geclassificeerd als turbulent.
4. Als er extreme scores optreden qua dynamiek en/of complexiteit en er sprake is van een hoge mate van onvoorspelbaarheid, kan van extreme turbulentie worden gesproken.

Volberda[365] wijst erop dat het tegenwoordig trendy is te spreken over chaos, onzekerheid en hectiek, met als gevolg dat iedere omgeving als *turbulent* wordt gepercipieerd, terwijl er soms sprake is van vele voorspelbare, kleine omgevingsveranderingen. In de literatuur bestaat overigens nauwelijks consensus over het begrip turbulentie. Af te leiden valt dat factoren als (*on)voorspelbaarheid*, *onzekerheid*, *snelheid van veranderingen*, *complexiteit* en *dynamiek* met elkaar samenhangen en in verschillende variaties terugkeren.[366]

---

[363] Volberda, *op.cit. noot 5*, para. 3.2.

[364] Idem, p. 239.

[365] Idem, p. 226.

[366] Vergelijk Khandwalla (1977), Babüroglu,(1988), Schön (1977), Gosselin & Tindemans (2011, zie noot 206).

7.6.2 Fundamentele onzekerheid

Bij het vaststellen van de 'complexiteit' van de omgeving is het van belang niet alleen te kijken naar het aantal van belang zijnde omgevingsfactoren, maar ook hoe die onderling met elkaar zijn verbonden. Ook hier zijn verschillende variaties mogelijk, die uiteen kunnen lopen van beperkte complexiteit, waarbij het aantal factoren of de onderlinge verwevenheid beperkt is, tot het tegenovergestelde, waarbij er sprake is van een hoge mate van complexiteit. Als dynamiek en onzekerheid extreme vormen aannemen, is er sprake van *fundamentele onzekerheid* en kan de omgeving worden gekenschetst als chaotisch en onvoorspelbaar. Van fundamentele onzekerheid[367] is sprake bij "*a situation in which decision makers do not know, and or key parties to the decision do not agree upon:*

- *The system model; what matters and how things fit together.*
- *Prior probabilities; what is more or less likely?*
- *Timing; when key events may happen.*
- *Costs; what various decisions might cost.*"

Deze definitie roept analogie op met de in Hoofdstuk 1 aangehaalde 'wicked problems'. De Spiegeleire en Bekkers benadrukken dat strategische beleidsvorming bij fundamentele onzekerheid van geheel andere orde is dan reguliere planningsprocessen: *"Planning under deep uncertainty has to be radically different from planning under certainty. It will require moving beyond current methods and approaches…."*.

7.6.3 Focus niet alleen op doelen en resultaten

Door een strakke focus op vooraf geplande resultaten is de kans groot dat de aandacht van verantwoordelijken voor de te behalen prestaties haast automatisch naar de korte termijn verschuift: het 'hier en nu'. Vaak zijn deze afspraken formeel in een "contract" vastgelegd waarbij vooraf de inspannings- en resultaatverplichtingen zijn gespecificeerd. Managers hebben echter vaak te maken met incidenten en niet-geplande disrupties. Deze afwijkingen vormen een concrete bedreiging voor de voortgang van de aangegane verplichtingen, reden waarom deze per direct moeten worden bestreden en er dus een grote drang ontstaat naar continuïteit en beheersing. Bij disruptie van continuïteit valt een organisatie terug op haar improvisatievermogen. Een belangrijk nadeel van improviseren is dat het vaak wordt beperkt tot *ad hoc*-situaties en derhalve een korte termijn bestrijkt. De resultaten van de improvisatie worden meestal niet voldoende geborgd doordat er onvoldoende geleerd wordt vanuit het oogpunt van "'wat kunnen we morgen structureel anders of beter doen?"

Bij het niet behalen van de oorspronkelijke doelen kan er sprake zijn van *suboptimale prestaties* of zelfs tot *beleidsfiasco's*. Van suboptimale prestaties is sprake in het geval van weinig efficiëntie of effectiviteit ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen.

[367] S. De Spiegeleire & F. Bekkers, 'Deep uncertainty- implication for defense planning', The Hague Centre for Security Studies, p. 1.

Voorbeelden hiervan zijn budgetoverschrijdingen of doelstellingen die maar voor een deel zijn bereikt. Van een beleidsfiasco is sprake als de betrokken actoren een negatieve uitkomst ervaren: "*a negative event that is perceived by a socially and politically significant group of people in the community to be at least partially caused by avoidable and blameworthy failures of public policymakers.*"[368],[369]

Een niet onbelangrijk neveneffect van deze handelwijze is het gebrek aan zingeving en inspiratie voor medewerkers. Vooral hun handelingsruimte wordt ingeperkt, vanuit de gedachte dat (ook) zij verantwoordelijk kunnen zijn voor afwijkingen. In deze beleving worden medewerkers beschouwd als "instrumenten" om de doelstellingen daadwerkelijk te bereiken. Als dat vervolgens ook nog leidt tot beknotting van hun vakmanschap, tot slecht werkende systemen en overbodige of zinloze regels, zal volgens Greveling[370] de betrokkenheid en motivatie van medewerkers snel teruglopen.

"*Er moet een beter wapen zijn tegen onzekerheid dan haar te ontkennen*."
(H.J.Th. Rottinghuis, in 'Futuring')

7.7 Strategische flexibiliteit

Flexibiliteit wordt door Van Dale[371] gedefinieerd als: "buigzaamheid en lenigheid, mogelijkheid tot aanpassing". In de literatuur wordt flexibiliteit eveneens geassocieerd met aanpassingsvermogen, veerkracht, beweeglijkheid en souplesse. Het doel van deze competenties is om in – *in casu* – een turbulente omgeving te kunnen overleven. In de literatuur zijn talloze definities over strategische flexibiliteit te vinden, die in meerdere of mindere mate delen van organisatorische vraagstukken beschrijven, zoals flexibele productiesystemen, flexibele informatiesystemen, arbeidsflexibiliteit, etc. Vanuit marketingperspectief beschrijven o.a. Toffler[372] en Ansoff[373] flexibiliteit als vaardigheid van ondernemingen die snel en krachtig kunnen inspelen op veranderingen op het gebied van concurrentieverhoudingen, (nieuwe en bestaande) afzetmarkten, innovatieve technologische ontwikkelingen, etc. Zij zien flexibiliteit als de (unieke) eigenschap om zich snel aan te passen aan nieuwe eisen of veranderingen waar innovatie door wordt aangejaagd. Om organisatorische flexibiliteit te bereiken, is volgens Ansoff een constructieve spanning vereist

---

[368] M.A.P. Bovens & P. 't Hart, *Understanding policy fiasco's*, New Brunswick: Transaction, 1998.

[369] Ook in Nederland zijn tal van beleidsfiasco's bekend, vooral ten aanzien van grote infrastructurele projecten: de Betuwelijn, de bouwfraude, de aanleg van de noord-zuidlijn van de metro in Amsterdam, etc.

[370] Greveling, *op.cit. noot 347,* pp. 20, 21.

[371] *Van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal*, 11e druk, 1989, van Dale Lexicografie, Utrecht / Antwerpen.

[372] A. Toffler, *The Adaptive Corporation*, New York: MacGraw-Hill, 1985.

[373] H.I. Ansoff, *The New Corporate Strategy*, Chichester: Wiley, 1988.

die de grenzen aangeeft van datgene wat behouden moet blijven en datgene wat veranderd zou moeten worden. Hierdoor kan er "gecontroleerde chaos" of het managen van "onbedoelde orde" ontstaan.[374]. Flexibiliteit in de context van mijn huidige onderzoek levert uiteenlopende en soms ambivalente definities op.[375] In dit onderzoek sluit ik aan bij de door Volberda[376] gebezigde definities *"Flexibiliteit is de mate waarin een organisatie beschikt over een variëteit aan managementvaardigheden en de snelheid waarmee die geactiveerd kan worden om het stuurvermogen van het management te vergroten en de bestuurbaarheid van de organisatie te verhogen.*"

7.7.1 Flexibiliteitsparadox

De reden om deze definitie te ondersteunen, is vooral het feit dat uit deze definitie kan worden afgeleid dat het omgaan met flexibiliteit zowel een managementtaak is als een organisatieontwerp-opgave betreft en vanwege die (noodzakelijke) samenhang niet geïsoleerd benaderd mag worden. Volberda noemt dit de *flexibiliteitsparadox*: kan zowel het management als de organisatie tijdig anticiperen op waargenomen veranderingen in haar omgeving én voldoende stabiel zijn om veranderingen snel en effectief door te voeren, zonder dat er chaos ontstaat? Op basis van de door hem ontwikkelde definitie concludeert Volberda dat, wil er in een organisatie sprake zijn van (een bepaalde mate van) flexibiliteit, er twee nauw verbonden taken zijn, namelijk een taak voor het management van die organisatie en voorwaarden waaraan een organisatieontwerp dient te voldoen. Deze twee opgaven noemt Volberda[377] de "*Paradox van dualiteit*", omdat flexibiliteit zowel verandering als stabiliteit inhoudt en het management moet (leren) omgaan met "constructieve spanning" tussen het ontwikkelen van vaardigheden en het conserveren van adequate organisatorische ontwikkelingen.[378]

7.7.2 Reflectie

Waarom Volberda in deze context spreekt van een *paradox*, is mij niet duidelijk geworden. Op basis van de definitie van Van de Ven en Poole[379]is er geen sprake van de door Volberda veronderstelde inconsistentie tussen de taken voor het management resp. de organisatie. Naar mijn mening zijn deze twee taken eerder onderling nauw verbonden en van elkaar afhankelijk dan dat er sprake is van wederzijds elkaar uitsluitende veronderstellingen. Volberda spreekt zich tegen door te stellen dat *"of het repertoire aan managementvaardigheden in gang gezet*

---

[374] Idem.

[375] Vgl. Eppink, 1978(zie noot 353), Weick (1982), D'Aveni (1994), Sanchez (1995), Aaker & Mascarenhas (1984).

[376] Volberda, *op.cit. noot 5*, p. 129.

[377] Idem, p. 134.

[378] R.M. Kanter, *The Change Masters*, New York: Simon & Schuster, 1983.

[379] M.S. Poole & A.H. van de Ven, 'Using Paradox to build Management and Organization Theories', in: *Academy of Management Review,* 1989, jrg. 14, no. 4, pp. 562-578.

kan worden hangt af van het ontwerp van organisatorische condities" en "*vaardigheden kunnen alleen efficiënt benut worden als de hiërarchie van vaardigheden overeenkomt met de architectuur van de onderneming*". Hieruit leid ik af dat er eerder sprake lijkt te zijn van onderlinge *af*hankelijkheid en verbondenheid tussen de twee dimensies dan "*elkaar wederzijds uitsluitende veronderstellingen*". Hoewel het uitdiepen van de managementvaardigheden en de organisatorische vaardigheden van belang zijn voor een compleet beeld, valt dit echter buiten het bestek van mijn onderzoek.

"*...Flexibele vaardigheden zijn nodig om snelle reacties op onvoorspelbare gebeurtenissen in de productie en vraagverandering mogelijk te maken. Deze vaardigheden zijn niet alleen in de hardware ingebed, maar ook in medewerkers van de organisatie, ook wel de human ware genoemd.*"

(Ittner & Kogut, 1995, pp.155-156)

7.7.3 Essentiële dimensies

Volberda[380] heeft talloze definities van flexibiliteit geanalyseerd en een overzicht opgesteld van essentiële elementen daarvan, om te kunnen bepalen wanneer er sprake is van organisatorische flexibiliteit. Dit overzicht is hieronder weergegeven en laat de volgende dimensies zien:

1. Aanpassingsvermogen
2. Reactietijd
3. Verandering én stabiliteit
4. Interne én externe flexibiliteit
5. Onvoorziene / voorziene veranderingen
6. Niveau van respons
7. Strategische vasthoudendheid
8. Potentiële flexibiliteit

7.7.4 Toelichting op de dimensies:

- **Aanpassingsvermogen:**

Hieronder wordt verstaan het vermogen te anticiperen op (aanstaande) veranderingen, alsmede het vermogen veranderingen in de organisatie door te voeren om zodoende beter te kunnen presteren. Een té groot reactievermogen of een te korte reactietijd kunnen volgens

[380] Volberda, *op.cit. noot 5*, para. 4.2.

Weick resulteren in overreageren, het overdadig verzamelen van informatie en het verspillen van bedrijfsmiddelen.

- **Reactietijd:**

Onder het element *reactietijd* wordt verstaan de snelheid waarmee besluiten door de organisatie genomen worden in geval van dreigingen of kansen voor de organisatie. Reichwald en Behrboom[381] gebruiken in dit kader de termen *waarschuwingstijd* en *vertragingstijd.* De *waarschuwingstijd* verwijst naar de tijd die verstrijkt tussen het moment dat een verandering wordt waargenomen en het moment waarop die verandering zich feitelijk manifesteert. De *vertragingstijd* bestrijkt de periode tussen de werkelijke verandering en het moment waarop door de organisatie daadwerkelijk (adequate) actie wordt ondernomen. Het is de taak van het management, volgens Reichwald en Behrboom, daar waar mogelijk de waarschuwingstijd te vergroten en de vertragingstijd zo veel mogelijk te beperken.

- **Verandering en stabiliteit*:***

Het lijkt erop dat de begrippen 'vasthoudendheid' en 'verandering' elkaar in evenwicht moeten houden, maar ook een *paradox* vormen. Van de Ven en Poole[382] definiëren een paradox als: "*de simultane aanwezigheid van twee, elkaar wederzijds uitsluitende veronderstellingen of opmerkingen; los van elkaar zijn ze onmiskenbaar juist, maar samen zijn ze inconsistent.*" Als de door de paradox ontstane spanning ontbreekt of naar één van de polen doorslaat, ontstaat *schismogenese*. Hieronder verstaat Volberda[383] "*een proces van zelfbevestiging waarbij attributen van de organisatie zichzelf in stand houden tot ze extreem en daarmee disfunctioneel worden.*".

Volberda[384] beschrijft twee belangrijke situaties waarbij schismogenese optreedt: als strategische beleidsvorming in een organisatie dominant wordt doorgevoerd, is er nauwelijks keuze om (tussentijds) te reageren op nieuwe strategische uitdagingen of mogelijkheden. De kans is groot dat de organisatie zal worden gedomineerd door conservatisme en verstarring, met als ultiem risico dat het voortbestaan van de organisatie op het spel wordt gezet. Anderzijds kunnen instabiele en chaotische organisaties ontstaan als gevolg van het overreageren op 'ruis' in de omgeving en het besteden van overmatige aandacht aan trends en hypes. Alles overziende is de constructieve frictie tussen vasthoudendheid en verandering essentieel voor strategische flexibiliteit. Enerzijds is er een (geplande) strategische richting noodzakelijk, anderzijds is er behoefte aan aanpassingsvermogen om aansluitingen in de toekomst mogelijk te maken. Flexibiliteit kan dus worden gezien als de balans tussen starheid

---

[381] R. Reichwald &P. Behrbohm, 'Flexibilität als Eigenschaft produktionswirtschaftlicher Systeme', in: *Zeitschrift für Betriebskunde*, jrg. 53, 1983, pp. 831-853.

[382] Poole & Van de Ven, *op.cit. noot 379*, pp. 562-578.

[383] Volberda, *op.cit. noot 5*, pp.102-104.

[384] Idem, p. 103.

en overreactie. Bahrami[385] verwoordt het voorgaande treffend: "*Flexibiliteit bevat meerdere dimensies – ze vraagt lenigheid en veelzijdigheid; ze wordt geassocieerd met verandering, innovatie en nieuwigheid; gekoppeld aan robuustheid en veerkracht brengt ze stabiliteit, duurzaam voordeel en vaardigheden met zich mee, die zich in de loop van de tijd ontwikkelden.*"

- **In- en externe strategische flexibiliteit:**

Interne flexibiliteit richt zich voornamelijk op het vermogen van de organisatie zich snel aan veranderende omstandigheden aan te passen. Het gaat hierbij òf om het reactieve vermogen dat resulteert in corrigerende manoeuvres òf om preventieve handelingen om tijdig te anticiperen op aanstaande veranderingen.

Externe flexibiliteit bestaat uit het vermogen van de organisatie de omgeving actief en bewust te beïnvloeden. Hiermee wordt beoogd de kwetsbaarheid van de organisatie voor veranderingen te verminderen doordat ze de veranderingen actief (mede) vorm geeft.

- **Onvoorziene en voorziene veranderingen*:***

Onvoorziene veranderingen zijn volgens Volberda "geen adequate dimensie" voor het concept van flexibiliteit, aangezien er geen reactietijd, waarschuwingstijd en vertragingstijd zijn waar te nemen. De organisatie wordt dus overvallen door niet-voorziene veranderingen. Het hangt van de impact van de veranderingen af of de organisatie in staat is (toch) snel en besluitvaardig te reageren. In het ergste geval gaat zij ten onder doordat zij 'de slag' gemist heeft. Uit het bedrijfsleven zijn voorbeelden bekend waarin (grote) bedrijven (als Olivetti, Kodak en IBM) zo gefocust zijn geweest op hun eigen wereld, dat concurrentiedreigingen volkomen gemist dan wel genegeerd zijn.

Voorziene veranderingen hebben te maken met de mate waarin een organisatie haar 'radar' op de buitenwereld heeft afgesteld en in staat en bereid is te luisteren naar (de eerder in het Hoofdstuk 6 [*Methoden en Technieken*] besproken) 'early warning signals', die zouden kunnen duiden op aanstaande veranderingen.

"What we anticipate seldom occurs; what we least expect generally happens.".
(Benjamin Disraeli)

- **Niveau van respons:**

[385] H. Bahrami, 'The Emerging Flexible Organization: Perspectives from Silicon Valley', in: *California Management Review*, jrg. 34, no. 4, 1992, p. 48.

Ansoff en Brandenburg[386] hebben in het verleden drie criteria voor organisatorische responsiviteit ontwikkeld, die ook in het kader van dit onderzoek actueel zijn:

1. *Operationele responsiviteit* omschrijft het vermogen van een organisatie om snel en efficiënt veranderingen door te voeren in het volume van haar activiteiten.

2. *Structurele responsiviteit* gaat in op het vermogen van de organisatie om zichzelf te veranderen of aan te passen aan nieuwe of veranderende situaties.

3. *Strategische responsiviteit* geeft aan in hoeverre de organisatie in staat is te reageren op veranderingen in de aard (i.p.v. het volume) van haar activiteiten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om veranderingen of vernieuwingen op technologisch gebied, het aanboren van nieuwe markten en gebieden, etc.

- **Strategische vasthoudendheid:**

Flexibiliteit is noodzakelijk om in te kunnen spelen op afwijkingen die zich voordoen in de voorgenomen en vastgelegde strategieën. Als de impact van veranderingen voor de organisatie groot is, kan dat ook leiden tot het bijstellen of herdefiniëren van de gekozen strategie. Belangrijke richtinggevende factor voor strategische vasthoudendheid is het klimaat waarin de organisatie zich bevindt: is er sprake van een stabiele, rustige omgeving, met voorspelbare veranderingen of van een dynamische omgeving, met regelmatig onvoorziene, verstorende of turbulente activiteiten die de organisatie telkens nopen tot bijstelling van haar strategie?

7.7.6 Aanvulling

Bij nadere beschouwing van Volberda's tabel, zoals weergegeven in paragraaf 7.7.3. ben ik van mening dat er op drie velden aanvullingen mogelijk zijn. Hieronder presenteer ik een aantal onderbouwde suggesties die leiden tot verdere aanscherping van de tabel. Dit is naar mijn mening zinvol, omdat de hiervoor aangehaalde en bewerkte tabel in dit onderzoek feitelijk toegepast kan worden om zodoende zicht te krijgen op de mate van flexibiliteit binnen de Nederlandse politie.

1. Om als organisatie te kunnen responderen is (een bepaalde mate van) absorptievermogen vereist. Hieronder versta ik het vermogen alert en open *minded* de strategische omgeving van de organisatie te observeren, relevante signalen vroegtijdig te duiden en te vertalen in de strategie van de organisatie. Volberda[387] zegt hierover: *"het vermogen van managers om nieuwe, van buiten komende informatie te herkennen, te assimileren en toe te passen…., is cruciaal… Absorptievermogen vraagt om doorlatende grenzen, het breed scannen van nieuwe, zachte informatie en het identificeren en effectief inzetten van die werknemers die functioneren als*

[386] H.I. Ansoff & R.G. Brandenburg, 'A language for Organization Design, Parts I and II', in: *Management Science,* 1971, jrg. 17, no. 12, 1971, pp. 705-731 (in Volberda, *op.cit. noot 5*).

[387] Volberda, *op.cit. noot 5*, p. 140.

poortwachters en grensverleggers." Hoewel Volberda het absorptievermogen onder (het ontwikkelen van) managementvaardigheden situeert, plaats ik het echter in de context van de onderlinge afhankelijkheid tussen het absorptievermogen en het vermogen tot responderen. Hierbij zijn niet alleen managementvaardigheden van belang, maar dienen ook de structuur en de processen van de organisatie analoog te zijn ingericht en de medewerkers voorbereid en getraind om hun activiteiten te verleggen.

2. Opmerkelijk genoeg is *leren* als essentiële dimensie niet opgenomen in Volberda;'s overzicht. Het is in die zin opmerkelijk omdat Volberda[388] in eerdere hoofdstukken uitvoerig verwijst naar leren als belangrijke strategische activa. Naar mijn mening is organisatorisch leren een element dat in de benadering van een flexibele organisatie niet mag ontbreken. Leren kan worden gezien als de vaardigheid aan de hand waarvan organisaties in staat zijn veranderingen op tal van vlakken vorm te geven. Al in 1982 stelden Argyris en Schön dat organisaties moeten leren, "*omdat het adequaat reageren op constante veranderingen in de omgeving om een lerend vermogen vraagt".* In dat verband haal ik de door Volberda[389] gehanteerde definitie inzake leren nog eens aan; daaruit blijkt duidelijk het belang van leren als concept: *"Leren vindt plaats in een organisatie wanneer deze interacteert met haar omgeving en nieuwe inzichten verkrijgt door het evalueren van de resultaten van gedane acties. Dit leerproces is zowel adaptief als manipulatief in die zin dat de organisaties zich defensief aanpassen aan de werkelijkheid en de verworven kennis offensief gebruiken om een betere afstemming te bereiken tussen organisatie en omgeving*."

3. Onder '*Onvoorziene/voorziene omstandigheden'* stelt Volberda dat flexibiliteit "geen adequate dimensie" is in geval van <u>onvoorziene</u> omstandigheden, aangezien er geen reactietijd, waarschuwingstijd en vertragingstijd zijn waar te nemen. Bij radicale, acute onvoorspelbaarheid of fundamentele onzekerheid verliezen deze begrippen echter aan betekenis. Ansoff[390] schreef al in 1978 dat in situaties van discontinuïteit het management in actie kan komen door te opteren voor òf onmiddellijk te reageren als reactie op de waargenomen veranderingen dan wel te wachten met reageren tot de impact van de verandering een bepaald niveau heeft bereikt en dan pas te reageren. Ook wordt er in dergelijke situaties een groot beroep gedaan op het improvisatievermogen van organisaties. Volberda biedt in zijn beschouwing geen passend alternatief of richtinggevende oplossing voor deze voor organisaties doorgaans acuut bedreigende situaties.

---

[388] Idem, para. 3.3.

[389] Idem, p. 80.

[390] Ansoff, *op.cit. noot 354*, pp. 31-44.

7.8 Strategische wendbaarheid door de politie

Wat kansen voor de politie betreft,, komt het er in essentie op neer de opsporing van strafbare feiten op een effectievere of efficiëntere manier in te richten. Bij risico's of bedreigingen moeten we denken aan ontwikkelingen die criminelen in staat stellen nieuwe, nog niet bekende methoden te beproeven of bekende methoden aan te passen aan de hand van nieuwe ontwikkelingen.

> *"We have not fully appreciated what 'Google Glass' (Google's term for its new wearable computer) will actually mean for our future. If this product is widely used there will be fundamental and irrevocable changes coming soon to our society - sooner than we think. As we saw following the Boston bombing, the case was broken wide open due to a commercial surveillance video. Imagine if some or all of the crowd had been recording their experiences via Google Glass. The use of Google Glass by law enforcement presents even greater possibilities for coordinating special response teams, communication among law-enforcement agencies, monitoring, command and control, and documenting illegal activities.* ***Of course, terrorists and others could use the technology as well in their own nefarious ways……"***
>
> (***Anticipate Google glass***[395])

In de literatuur is weinig informatie te vinden over de vraag hoe de politie zich het beste kan wapenen tegen bijvoorbeeld nieuwe of verander(en)de vormen van criminaliteit. Een uitzondering hierop vormt een gedegen artikel van Williams en Godson.[391]. Zij beginnen met te stellen dat het niet eenvoudig is op dit soort ontwikkelingen te anticiperen, omdat *"[m]any criminal organizations are adept at concealment and disguise, at presenting a moving and evasive target for both law enforcement agencies and rivals in the criminal world. […].What this means, however, is that the task of anticipating organized crime is particularly difficult.*"[392]. Bovendien zijn zij weinig positief over het anticiperende vermogen van de politie tot dusverre: *"What is striking about strategy to counter organized crime in the past is that is has rarely succeeded in moving beyond the reactive. Usually it has been running to catch up with the criminals.*"[393] Vervolgens stellen Williams en Godson dat (beter) anticiperen door de politie op criminogene ontwikkelingen aanzienlijk bij kan dragen aan een effectiever beleid: *"In effect, the earlier the warning the less the policy and law enforcement response has to be a scramble to catch up and the greater the prospect that effective and coherent strategies can be developed.*"

---

[391] P. Williams & P. Godson, 'Anticipating organized and transnational crime', in: *Crime, Law & Social Change*, nr. 37, 2002, pp. 311-355.

[392] Idem, p. 311.

[393] Idem, p. 314.

7.9 Handelingsopties: 'Vooruit verdedigen?'

Het vroegtijdig signaleren van maatschappelijke veranderingen en het inschatten (of soms vaststellen) van de impact van die veranderingen kunnen belangrijke taken van de politie worden. Het wisselende perspectief van de politie is het telkens benaderen van "de twee gelijkwaardige kanten van de medaille": wat kunnen criminelen/terroristen met deze veranderingen en nieuwe (technologische) toepassingen en wat kan de politie met deze nieuwe ontwikkelingen als het om een betere aanpak van de criminaliteit gaat of zelfs om criminaliteit voor te zijn? In de kern gaat het om het activeren van een sterke beïnvloedingsfunctie die alert en proactief reageert op nieuwe kansen of bedreigende ontwikkelingen. Op basis van (formele en informele) interviews, gesprekken met mensen uit de praktijk, medewerkers van Instituut Clingendael en recherchekundigen (al dan niet in opleiding) kom ik tot de volgende aanbevelingen:

- Beïnvloeden van vakopleidingen door opleiders of ontwerpers te informeren over risicovolle aspecten van nieuwe of aanstaande ontwikkelingen. In veel opleidingen is het voorkomen van criminaliteit nauwelijks een criterium. Gedacht kan worden aan technologische opleidingen, waarbij er expliciet op bepaalde gevaren of risico's wordt gewezen die jongeren gaan lopen wanneer zij bijvoorbeeld aan hackersactiviteiten gaan deelnemen.

- Beïnvloeden van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, waarbij de aandacht kan worden gevestigd op eventuele negatieve maatschappelijke ontwikkelingen. Dit vraagt van de politie 'vooruitgeschoven posten' die ontwikkelingen monitoren en over een netwerk beschikken dat relevante informatie kan bieden.

- Beïnvloeden van andere actoren of belanghebbenden, zoals verzekeringsmaatschappijen, gemeenten, banken, woningbouwverenigingen, toezichthoudende organen, etc. Zij kunnen op hun beurt vaak veel invloed uitoefenen op andere niveaus dan wel beschikken zij over een ander (wettelijk) instrumentarium hetgeen de effectiviteit van eventueel te treffen maatregelen kan vergroten.

- Beïnvloeden door het smeden van (in)formele netwerken, allianties en het leggen van contacten met bijvoorbeeld (internationale) onderzoeksinstituten, (grote) ondernemingen, brancheverenigingen (NCW, MKB), etc. Met en binnen deze netwerken kan men snel (premature) informatie en kennis delen die van wederzijds belang kunnen zijn. Ook het aangaan van allianties waarbij "het mes aan twee kanten snijdt" behoort hiertoe. De slagingskans van een goed functionerend netwerk wordt vergroot als er sprake is van wederzijds vertrouwen. Een betrouwbare partner willen zijn, speelt eveneens een voorname rol. Oprechte belangstelling voor de ander, op tijd zijn, afspraken nakomen en inlevingsvermogen zijn onmiskenbare competenties.

- Monitoren van patentaanvragen. (Zie hoofdstuk 6, Methoden en technieken)

- Versneld nieuwe of (tijdelijke nood)wet- en regelgeving voor te stellen, dan wel impulsen daartoe, zoals het opstellen van een barrièremodel, te ondersteunen. Dit is aan de orde als ontwikkelingen snel gaan en een aanzienlijke impact krijgen in het maatschappelijke leven. Het gaat hier in feite om een noodmaatregel in afwachting van definitieve wetgeving. Handhavers krijgen snel een instrument in handen om opkomende criminaliteit het hoofd te bieden. Daarbij hoort als vanzelfsprekend het actief beïnvloeden van parlement en politieke bewegingen.

- Het testen van nieuwe wet- en regelgeving door het uitvoeren van simulaties; *serious gaming*; 'red team'-benaderingen, waarin zoveel als mogelijk in de rol van de tegenstander wordt gekropen; en het uitvoeren van experimenten. Dit alles met het doel om zoveel mogelijk aan de hand van 'real time situations' de bestendigheid tegen fraude, 'lekken' in wet of regelgeving bloot te leggen of malversaties vroegtijdig op het spoor te komen. Uiteraard maakt het treffen van tegenmaatregelen hier eveneens deel van uit.

- Het leren van veroordeelde criminelen, getuigen, private opsporingsorganisaties, burgers, netwerken, etc. als het gaat om motieven, *modus operandi*, strategieën, informatiebronnen, nieuwe technieken, etc. Al deze bronnen kunnen input verzorgen opdat er buiten bestaande kaders kan worden gedacht en er nieuwe inzichten ontstaan.

- Het samenstellen van strategische analyses of kwetsbaarheids-*assessments* die ingaan op opmerkelijke of afwijkende anomalieën in voor de georganiseerde criminaliteit interessante bedrijfstakken, zoals de transportsector, de afvalbranche, de horeca. In dit verband valt te denken aan een (aanzienlijke) expansie van een onderneming, terwijl er geen sprake is van groei in de desbetreffende bedrijfstak.[394]

- Tot slot –en dat is een 'open deur' –is het kunnen beschikken over tijdige en adequate informatiehuishouding waarbij systemen op elkaar zijn afgestemd en dwarsverbanden gelegd kunnen worden, zodat er sprake kan zijn van 'knowledge fusion'.

7.10 Conclusie

Strategie kent verschillende gedaanten. In dit onderzoek is aangesloten bij het begrip strategische beleidsvorming. Al geruime tijd weten we dat noch organisaties, noch de toekomst maakbaar en te plannen zijn. In tijden van onzekerheid, dynamiek, complexiteit en snelheid vereist een en ander strategische beleidsvorming die flexibel en wendbaar is, zodat er snel ingespeeld kan worden op voor de organisatie veranderende omstandigheden. Diverse auteurs[395] geven aan dat strategische beleidsvorming vaak door de tijd achterhaald wordt en –

[394] Zie bijv. het uitgewerkte scenario in het kader van de Nationale Risicobeoordeling 2013; I. Briscoe & H. Hogeboom,'Transnational Organized Crime and Fraud'", Instituut Clingendael (nog niet gepubliceerd).

[395] Volberda, *op.cit. noot 5*, p. 56; H. Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: The Free Press, 1994, p. 179.

zeker in instabiele omgevingen – van weinig meerwaarde is (organisaties worden er zelfs rigider door). Dit vraagt van organisaties, zoals de politie, dat naast de aandacht voor de dagelijkse gang van zaken en de te behalen doelen er ook aandacht moet zijn voor zowel de transactionele als de contextuele omgeving. Dat laatste is nodig omdat naarmate de (politie)organisatie erin slaagt veranderingen eerder en sneller (tijden) te duiden en om te zetten in actie, ze effectiever kan worden in het behalen van haar strategische doelen.

Dit hoofdstuk heeft meer duidelijkheid verschaft over de onderliggende theorieën die een belangrijke rol spelen bij het belemmeren of bevorderen van strategische flexibiliteit. Strategische flexibiliteit is de mate waarin een organisatie beschikt over een variëteit aan managementvaardigheden en de snelheid waarmee die geactiveerd kunnen worden om het stuurvermogen van het management te vergroten en de bestuurbaarheid van de organisatie te verhogen. Strategische flexibiliteit doet een beroep op managementvaardigheden zowel als organisatorische condities. Volberda heeft acht kerncompetenties beschreven waaraan organisaties dienen te voldoen om strategische flexibiliteit te bereiken. Ik heb deze beschrijving met drie, voor de politie relevante, kerncompetenties uitgebreid, te weten: absorptievermogen, leren en improvisatievermogen. Om strategische flexibiliteit te kunnen bereiken en te consolideren, is een constructieve frictie tussen vasthoudendheid en verandering essentieel. Enerzijds is er een (geplande) strategische richting noodzakelijk, anderzijds is er behoefte aan aanpassingsvermogen om aansluitingen op toekomstige veranderingen mogelijk te maken. Flexibiliteit kan dus worden gezien als de balans tussen starheid en overreactie. Behoudens het artikel van Williams en Godson heb ik in de literatuur weinig kunnen vinden over de vraag hoe de politie zich het beste kan wapenen tegen nieuwe of verander(en)de vormen van criminaliteit. Op basis van tal van gevoerde gesprekken heb ik een aantal aanbevelingen gedaan die het proactief handelen van de politie kunnen vergroten. Deze aanbevelingen zijn in het bijzonder gericht op versterking van het beïnvloedingvermogen van de politie.

Hoofdstuk 8 VERGELIJKEND PRAKTIJKONDERZOEK

8.0 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal:

1. Wat kan de politie leren van twee, niet-politie-organisaties die toekomstverkenningen betrekken bij de uitvoering van de strategie?
2. Wat kan de politie leren van twee Nederlandse overheidsorganisaties die toekomstverkenningen betrekken bij de uitvoering van hun strategie?

8.1 Gevoerde gesprekken

- 9 juli 2013: interview met de heer J. Frijns, Teamleider Kennismanagement en Toekomstverkenningen bij KWR Water gevestigd te Nieuwegein.[396]
- 20 augustus 2013: interview met de heer W. van den Boogaard, Hoofd Early Warning en Toekomstverkenningen bij Rijkswaterstaat te Utrecht.
- 21 augustus 2013: interview met de heer D. de Waij, directeur Safety, Health, Environment & Quality bij de Van Gansewinkel Group, Eindhoven.[397]
- 18 september 2013: gesprek met de heren H. Nouwens en N.M.J. de Jong, beiden als senior adviseur communicatieonderzoek verbonden aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Van de eerste drie gesprekken heb ik interviewverslagen opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de respondenten. Van het gesprek met de heren Nouwens en De Jong heb ik aantekeningen gemaakt, maar geen verslag opgesteld. De reden daarvoor is dat bij nader inzien relatief weinig relevante informatie op tafel kwam. Op deze plaats volsta ik met een korte samenvatting van de gevoerde gesprekken. De integrale verslagen kunnen op aanvraag ter beschikking worden gesteld.

8.2 Bevindingen

8.2.1 KWR Water

Ruim tien jaar geleden bestond er binnen KWR Water de behoefte na te gaan denken over de rol en functie van water in de samenleving. Klimaatverandering, verstedelijking, maar ook

---

[396] KWR Water creëert kennis die nodig is om te voorzien in twee belangrijke behoeftes: gezond, veilig drinkwater en een schoon milieu. KWR Water is eigendom van de tien Nederlandse drinkwaterleiding-maatschappijen.

[397] Van Gansewinkel Groep is zowel afvaldienstverlener als grondstoffen- en energieleverancier. "We zamelen afval in en bewerken of verwerken afval tot grondstoffen en energie. Op dit moment is de Benelux onze thuismarkt, maar we zijn ook actief in Tsjechië, Polen, Frankrijk, Hongarije en Portugal. Onze c.a. 7.500 medewerkers realiseren een jaaromzet van 1,2 miljard euro." (www.vangansewinkel.nl).

energievraagstukken vormden (naast toegenomen complexiteit en onzekerheid op talloze thema's) de directe aanleiding voor de wens zicht te krijgen op lange-termijnontwikkelingen. Oorspronkelijk stelde KWR Water zelf toekomstscenario's op, maar vanwege het tijdsbeslag is men daarmee gestopt. In plaats daarvan worden relevante organisaties zoals planbureaus gemonitord en wordt van door derden opgestelde toekomstverkenningen gebruik gemaakt. Indien noodzakelijk wordt relevant materiaal gekocht en worden aan de hand van STEEP-factoren toekomstbeelden samengesteld. Ook wordt er zorg voor gedragen dat KWR Water in de juiste netwerken vertegenwoordigd is. KWR Water publiceert *trend-alerts* die input vormen voor de denktanksessies, die drie keer per jaar worden gehouden; ook worden er zogenaamde respons-strategieën opgesteld. Om de slagingskans van toekomstonderzoek zo groot mogelijk te maken, worden experts van andere disciplines geconsulteerd. Ook wordt er gebruik gemaakt van sociaal leren, dat tot doel heeft afbreukvlakken tussen "wij" en "zij" zo klein mogelijk te maken. Ook het vragen van feedback aan relevante actoren is bij KWR Water gemeengoed geworden.

8.2.2 Rijkswaterstaat (RWS)

RWS heeft inmiddels vijf jaar ervaring opgedaan met het werken met een *Early Warnings Systeem* (EWS); dat heeft talloze (strategische) voordelen opgeleverd. De aanpak wordt gekenmerkt door een pragmatische invalshoek: wat weet de directie niet, wat zij wel zou moeten weten? Naast het huidige Early Warnings Team is er een kleine eenheid actief met het traject 'RWS-Next'. Deze ("smalle, scherpe, lichtvoetige") eenheid werkt voor de directeur-generaal aan 'bouwstenen voor het RWS Ondernemingsplan 2015-2020'. Voor het vaststellen van robuuste toekomstige trends gebruikt deze eenheid onder meer de informatie die het Early Warnings Team signaleert. Eén van de onderdelen van 'RWS-Next' richt zich op het bouwen van een strategisch lenige organisatie die gemakkelijk (maatschappelijke en politieke) schokgolven op kan vangen en "mee kan veren" bij tegenslagen of onverwachte kansen en dreigingen. Het achterliggende doel van het werken met EWS is bijsturing van de strategie op basis van verkregen informatie over 'emerging issues'.

Het Early Warnings Team verzamelt in voortdurend contact met het zgn. correspondentennetwerk mogelijke signalen die kunnen duiden op kansen, veranderingen of bedreigingen. 'Early Warnings' worden twee keer per jaar aan het Bestuur gepresenteerd; hieraan gaat een weeg- en beoordelingsproces met behulp van het 'trechtermodel' vooraf. Sommige Early Warnings geven aanleiding om direct een Quick Scan uit te voeren. Het doel hiervan is te verkennen of er werkelijk sprake is van een risico dan wel van een mogelijke zeepbel. Goede Early Warnings moeten bij het management als "een splinter in de voet werken; een continue zeurende, lastige 'pijn", die telkens de aandacht opeist. 'Early Warners' zijn in feite 'bestelde klokkenluiders' of 'professionele belletjetrekkers'. Van den Boogaard noemt tot slot zes slagingsfactoren, waarvan de belangrijkste zijn: Draag zorg voor 'tegenspraak' als cruciale factor binnen het besluitvormingsproces. Voorkomen dient te worden dat op de loer liggende processen als 'groupthink' en tunnelvisie toegang krijgen tot de uitvoerende processen.

8.2.3 Van Gansewinkel Groep

Hoewel er geen sprake is van een systematische vorm van toekomstverkenningen, bijvoorbeeld in de vorm van scenarioplanning, 'Environmental scanning' of strategische verkenningen die gericht zijn op de lange(re) termijn, oriënteert de Van Gansewinkel Groep zich wel degelijk op haar directe omgeving. De Van Gansewinkel Groep is eigendom van een private equity fonds. Het kenmerk van dit type eigenaren is dat succes wordt afgemeten aan het creëren van aandeelhouderswaarde en winstgevendheid. Binnen deze context is een lange-termijnoriëntatie (van bijvoorbeeld tien of vijftien jaar vooruit) niet aan de orde. De bestuursvorm en het huidige beleid van de Van Gansewinkel Groep laten het nauwelijks toe om verder te kijken dan een jaar vooruit. Dit betekent dat strategische schokken of onverwachte bedreigingen voor de organisatie niet eenvoudig opgevangen kunnen worden. Als er zich plotselinge bedreigingen voordoen, volgt er doorgaans een reactieve reflex in de vorm van crisismanagement of een reorganisatie. Ondanks de hierboven vermelde beperkingen neemt de Van Gansewinkel Groep aan een aantal strategische coalities deel dan wel ontplooit zelfstandig activiteiten met het oog op de toekomst, zoals:

- Getracht wordt maximaal te leren van evenementen en rampen die hebben plaatsgevonden. Hierbij staan vragen centraal als: kan dit ook bij de Van Gansewinkel Groep gebeuren en, zo ja, zijn we daar in termen van scenario's op voorbereid?

- Voortdurend wordt geanticipeerd op nieuwe wet- en regelgeving die bijvoorbeeld ruimte schept voor corruptie of ander nalatig gedrag dat de reputatie van de Van Gansewinkel Groep kan schaden.

- Met partners uit andere sectoren, zoals Philips en Scania, wordt vanuit toekomstdenken geparticipeerd in nieuwe, innovatieve trajecten. De Van Gansewinkel Groep manifesteert zich hierin als grondstoffenleverancier vanuit de gedachte dat steeds meer materialen en stoffen hergebruikt kunnen worden. Door aan dit type coalities mee te werken tracht de Groep een toekomstige positie in een groeimarkt te veroveren en vast te houden.

- Jaarlijks worden ronde-tafelgesprekken gehouden met stakeholders, grote klanten (Scania, Philips, etc.) en marktpartijen. Door deze gesprekken wordt geprobeerd zicht te krijgen en te houden op ontwikkelingen en na te gaan hoe de Van Gansewinkel Groep daarop in zou moeten/kunnen spelen.

- Tot slot worden oefensimulaties uitgevoerd vanuit het oogpunt van een preventief integriteitsbeleid. Op die wijze wil de Van Gansewinkel Groep proactief inspelen op de kans dat medewerkers nu of in de toekomst afglijden en de organisatie schade berokkenen in de meest brede zin van het woord.

8.2.4 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

De heren Nouwens en De Jong werken beide bij de Directie Communicatie van het ministerie van VWS.. In het gesprek werd aangehaald dat VWS haar communicatiediscipline recentelijk heeft geprofessionaliseerd. De reden hiervoor is een steeds complexer wordende

maatschappij, die het nodig maakt snel en vaardig in te spelen op veranderingen in die maatschappij. VWS heeft de toegenomen maatschappelijke complexiteit, onzekerheid en dynamiek als uitgangspunt genomen bij de hervormingen van de Directie Communicatie, waarbij een procesmatige aanpak voorop is gesteld. Als missie heeft de Directie gekozen voor: *beleid optimaal laten landen in dialoog met de samenleving.* Het gesprek richtte zich in het bijzonder op het belang van sociale media en internet als belangrijke instrumenten om met de samenleving te communiceren. In het bijzonder bij crisissituaties (genoemd werden de Bijlmerramp, de Grieppandemie en de Q koorts) wordt direct een communicatieteam gevormd, waarbij bijvoorbeeld Twitter permanent wordt gemonitord. De Directie Communicatie is uitgerust met specifieke apparatuur waarmee snel overzicht verkregen kan worden van dominante thema's en stemmingen in de samenleving, die aanleiding kunnen zijn om berichtgeving vanuit het Ministerie aan te passen of te intensiveren. In stabiele tijden worden social media vooral gevolgd om trends te ontdekken die aanleiding kunnen zijn om verdiepende onderzoeken uit te (doen) voeren. Vanwege de bezuinigingen wordt er binnen de Directie Communicatie geen aandacht besteed aan lange-termijnverkenningen of andere vormen van toekomstonderzoek, maar wel aan omgevingsonderzoek met als doel het perspectief van de buitenwereld naar binnen te brengen. Hierbij wordt beoogd inzicht te verwerven in standpunten en beweegredenen van groepen in de samenleving. Eenmaal verkregen inzichten kunnen bijdragen aan het treffen van juiste maatregelen om kennis of attitude te beïnvloeden.

8.3 Conclusie

De bedrijfsbezoeken bieden een waaier aan inzichten over de wijzen waarop de betreffende organisaties de relatie tussen de toekomst en hun strategie vorm hebben gegeven. De bezochte organisaties hebben als algemeen kenmerk dat bij het uitvoeren van toekomstonderzoek het toepassen van een vorm van reflectie gevonden wordt. Voorts valt het op dat de organisaties 'de buitenwereld' actief betrekken bij de uitvoering van de eigen strategie.

Hoewel alle vier door mij bezochte organisaties leereffecten opleveren waar de politie haar voordeel mee kan doen, is vooral de wijze waarop Rijkswaterstaat vorm en invulling heeft gegeven aan het geïntroduceerde Early Warning Systeem opgevallen. De organisatie van Rijkswaterstaat, haar taakveld en positie in de samenleving sluiten het beste aan bij de belevingswereld van de politie. Bij een eventuele introductie van toekomstonderzoek binnen de politie verdient het aanbeveling de werkwijze van Rijkswaterstaat nogmaals te beoordelen en in al dan niet gewijzigde vorm over te nemen.

Hoofdstuk 9 INTERNATIONALE ASPECTEN

9.0 Inleiding

Bij buitenlandse politieorganisaties is toenemende belangstelling voor het (gaan) uitvoeren van toekomstonderzoek waarneembaar. Hiermee wordt beoogd vroegtijdig nieuwe/andere bedreigingen of kansen voor de politie te duiden en daarop in te spelen met het oogmerk deze ontwikkelingen te keren of beheersbaar te houden. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke ontwikkelingen op dit terrein waarneembaar zijn bij o.a. Europol, Interpol en in enkele ons omringende landen. Het antwoord op deze vraag is van belang voor de positionering van de Nederlandse politie ten aanzien van toekomstonderzoek. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen en leerpunten binnen het *Bundeskriminalamt* (par. 9.2. onder 3),, mede vanwege het feit dat rapporteur ruim een jaar binnen deze organisatie gedetacheerd is geweest, en er derhalve meer inzichten zijn opgetekend.

9.1 Internationale ontwikkelingen

- **Pearls in Policing**: Op de agenda van *Pearls in Policing*[398] staan al meerdere jaren vraagstukken die verband houden met 'de toekomst van de (internationale) politie'. De uitkomsten van de in *Pearls of Policing*-kader gehouden conferenties zijn opgenomen in talloze publicaties. De vertaling van de leerervaringen van de deelnemers vindt hoofdzakelijk binnen de nationale context van de deelnemers plaats. In dit onderzoek ga ik ervan uit dat de uitkomsten van de diverse Pearls-conferenties genoegzaam bekend zijn.

- **INTERPOL**: Bij Interpol wordt, in het bijzonder door het Strategic Planning Directorate, werkt met het concept van strategische planning; daaraan gaat een uitvoerige toekomstverkenning vooraf. Methodisch gezien wordt er sterk geleund op de wereldwijde inventarisatie van STEEP-factoren,[399] die vervolgens vertaald worden in het feitelijke eindproduct, de 'Environmental Scan'. Dit document vormt op haar beurt belangrijke input voor beleidsbepalende activiteiten binnen Interpol. Een en ander uit zich bijvoorbeeld door aanpassing van het 'Strategic Framework' en/of bijstelling van de doelstellingen van Interpol. Binnen voornoemd directoraat worden

---

[398] *Pearls in Policing* is a global think tank where top executives in law enforcement meet to discuss the strategic and personal challenges of their organizations. In a small and informal setting, these law enforcement leaders are provided the opportunity to truly focus on the future of their profession. Wisdom is gained, amongst others by the input of the *International Pearls Fishers Learning Group* (IALG), intensive debate, working group input and peer to peer consultation. *Pearls in Policing* is een initiatief van het Curatorium Internationaal Politieleiderschap. (zie ook noot 32).

[399] Acroniem voor Demografische, Economische, Sociologische, Technologische en Politieke ontwikkelingen.

ook thematische verkenningen uitgevoerd, zoals in 2012 naar de wereldwijde dreiging van cybercrime. Zowel in 2012[400] als 2013[401] heeft rapporteur de jaarlijkse tweedaagse Strategic Planners-meeting bezocht, waar Interpol haar *Environmental Scan*, die als een systematisch opgestelde wereldwijde toekomstverkenning kan worden beschouwd, presenteerde. Tijdens deze bijeenkomst zijn er contacten gelegd met vertegenwoordigers van Canada, Hongkong, Rwanda en Noorwegen, in het bijzonder omdat de door hen opgestelde en tijdens de bijeenkomst gepresenteerde toekomstverkenningen naar onze mening van een meer dan gemiddeld kwaliteitsniveau zijn. Ervan uitgaande dat de Nederlandse politie wellicht ook aan toekomstonderzoek wil gaan doen, leek het ons nuttig de door hen opgestelde producten aan een nadere studie te ontwerpen. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is niet bekend of en wanneer deze activiteiten een vervolg krijgen.

- **EUROPOL**: Bij Europol wordt gewerkt met strategische toekomstverkenningen[402] die uitmonden in strategische beleidsdocumenten. Daarin zijn meerjarige beleidsprioriteiten opgenomen. Op de afdeling 'Analysis and Knowledge' (O2) worden bovendien zgn. *Threat Notices* ontwikkeld. Strikt genomen gaat het hierbij niet om vroegsignalering, aangezien het(grondige) analyses betreft van informatie die al bij de lidstaten voorhanden is. Europol heeft medio juli jl. bekend gemaakt met 'early warning assessments' te starten, die op hun beurt weer input zouden moeten vormen voor de EU Policy Cycle. Hiertoe is een on-line-platform onder de naam STRATOSINT geopend. Op verzoek van de collegae van de Afdeling Kennis en Innovatie volg ik deze ontwikkelingen op de voet, vanwege de nauwe verwantschap met toekomstonderzoek. Ten tijde van het opstellen van deze rapportage is dit platform een paar maanden in de lucht. De operationele aanlevering van mogelijke *early warnings* is toebedeeld aan twee medewerkers van de Dienst Landelijke Informatie Organisatie. Het is nu nog te vroeg om de eventuele meerwaarde van deze ontwikkeling aan te geven. Bij mijn bezoek dat ik tijdens het schrijven van deze rapportage aan Europol bracht werd mijverteld dat de spontane aanlevering van signalen door de lidstaten tegenviel.

- **Groot-Brittannië**: Bij de *Britse* politie, in het bijzonder bij het National Crime Agency (NCA, de opvolger van het Serious Organized Crime Agency (SOCA)), worden op de afdeling 'Prevention and Futures' naast analyses en toekomstonderzoek nieuwe, innovatieve methoden uitgeprobeerd, met als doel criminaliteit voor te zijn dan wel op innovatieve manieren te bestrijden. Bij de aanpak van het NCA valt vooral de toepassingsgerichtheid op; zo wordt gekeken naar toekomstige gedragskundige

[400] Samen met T. Kansill, afdelingshoofd Afdeling Internationale Samenwerking, Directie Operatiën.

[401] Samen met mw. L. Schouten, werkzaam bij de Afdeling Kennis en Innovatie, Directie Operatiën.

[402] Voorbeelden zijn: *Terrorism and Trend reports* (TESAT) en *Serious Organized Crime Threat Assessments* (SOCTA).

aspecten van criminelen, wordt er een applicatie ontwikkeld onder de naam SPIRA, een analysetool waarbij in maatschappelijke processen gezocht wordt naar ‘de zwakste schakel’ en worden vragen beantwoord als: wat gaat er gebeuren als we schakels verwijderen? Op het terrein van toekomstonderzoek worden zelfstandig thematische toekomstscenario’s opgesteld. De uitkomsten daarvan leiden na overleg met het Britse ministerie van binnenlandse zaken (*Home Office*) al dan niet tot een vervolgopdracht aan het NCA.

- **België**: Bij het opstellen van het strategische visiedocument *Politie België 2020* heft men ervoor gekozen gebruik te maken van strategische toekomstscenario’s. Het begrip ‘scenario’s’ moet in deze context worden uitgelegd als “beelden van de toekomst ten behoeve van strategieontwikkeling”. De relevantie van deze methodologie wordt vooral gezien in het feit dat, door meerdere scenario's naast elkaar te zetten, voorkomen wordt dat men één optie als gewenste of meest waarschijnlijke toekomst kiest, en men zich daar vervolgens op concentreert. Binnen de Belgische politie wordt er overigens amper gebruik gemaakt van toekomstonderzoek als beleidsinstrument. In een gesprek met mw. D. van Rijckeghem vernam ik van haar dat men wel van plan is deze methodologie de komende jaren in te zetten om zodoende “mee te kunnen veren” op maatschappelijke veranderingen.

- **Duitsland**: Binnen de Duitse federale politie, het *Bundeskriminalamt* (BKA), heeft men sinds 2005 een systeem van vroegsignalering ontwikkeld, met daaraan verbonden een jaarcyclus van strategische planning.[403] De gedachtegang achter dit proces is dat repressief optreden als middel om de zware georganiseerde criminaliteit en/of terrorisme te bestrijden, alleen niet meer voldoende is. Het BKA loopt te vaak achter tal van criminele ontwikkelingen aan, in plaats van dat het *Amt* criminelen voor is. Daarnaast wil de directie van het BKA de alertheid op nieuwe ontwikkelingen verhogen, vanuit de gedachte dat men daarmee criminogene ontwikkelingen tijdig een halt toe kan roepen of, mocht dat niet (meer) mogelijk zijn, die in ieder geval beheersbaar te houden. Dit proces staat bekend als ‘Vor die Lage kommen’. Het presidium van het BKA heeft het proces van ‘Früherkennung’ als cruciale strategische ontwikkeling benoemd, aangezien men zich op het standpunt stelt dat de repressieve bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit en terrorisme niet langer exclusieve aangelegenheden van het BKA zijn, maar dat constructieve en permanente samenwerking met andere partners noodzakelijk is. Deze samenwerking wordt gestalte gegeven door wederzijdse uitwisseling van informatie en het ontwikkelen van

[403] Alvorens gestart werd met vroegsignalering en strategische planning, heeft het BKA wereldwijd onderzoek gedaan naar succesvolle methoden. Uiteindelijk is besloten het model van de Canadese politie (RMCP) over te nemen en op Duitse leest te schoeien.

permanente publiek-private netwerken.[404] Vanuit dat oogpunt wordt samenwerking met andere landen, waaronder Nederland, zonder meer gestimuleerd.

Het BKA ziet toekomstonderzoek niet als een geïsoleerde activiteit van een enkele afdeling, maar van het gehele *Amt*. De centrale regie van de betreffende activiteiten is belegd bij twee specifieke afdelingen. De afdeling Früherkennung (IK 11) richt zich op de niet-technologische vroegsignalering, terwijl afdeling 21 van het Kriminalistisches Institut (KI 21) periodiek een 'technologieradar' publiceert. Daarnaast zijn op alle operationele afdelingen coördinatoren aangewezen die tot (deel-)taak hebben opvallende ontwikkelingen aan IK 11 en of KI 21 te melden en bevindingen/publicaties binnen het eigen werkterrein te vertalen/te verspreiden.[405] De door IK 11 waargenomen dreigingen en kansen worden naar afdelingen vertaald en daarvan afgeleide prioriteiten worden in de strategische jaarplannen opgenomen. Vanuit het oogpunt van een optimale flexibiliteit wordt er binnen het BKA uitsluitend gewerkt met plannen die een periode van 1 jaar bestrijken. Om de verwezenlijking van de doelstellingen te bewaken, worden monitoringsactiviteiten door een (andere) stafafdeling uitgevoerd en wordt over de resultaten rechtstreeks aan het presidium gerapporteerd. B**ijlage 2** bij deze rapportage bevat een uitvoerige beschrijving van de werkzaamheden van IK 11 op het terrein van toekomstonderzoek.

9.2 Lessons learned[406]

Hieronder heb ik de belangrijkste 'lessen' op een rij gezet:

1. Werkwijze en positionering van toekomstonderzoek binnen het BKA.

De afdeling IK 11 onderscheidt zich doordat er met groot enthousiasme wordt gewerkt aan kwalitatief hoogwaardige producten die binnen het BKA en diverse ministeries worden afgenomen. Doordat het taakveld van de vroegsignalering over drie verschillende afdelingen is verdeeld, wordt er veel gevraagd van interne afstemming en coördinatie. De vertaling en effectuering van toekomstonderzoek verloopt intern bij het BKA moeizaam. Een veel gehoorde klacht was dat de afstemming, de inleving in de wereld van andere afdelingen en de coördinatie van de werkzaamheden en communicatie door IK 11 met haar klanten nog te wensen overlaat.

---

[404] Zo wordt er informatie uitgewisseld en worden er ontmoetingen gepland met 'Global Players', de grootste Duitse ondernemingen die internationaal actief zijn en beschikken over een eigen veiligheidsdienst.

[405] Binnen het directoraat zware, georganiseerde criminaliteit is een afdeling (SO51) actief is, die tot taak heeft thematische vroegsignalering vorm te geven. Vanwege personeelsgebrek werd deze functie in 2012 niet ingevuld.

[406] Deze paragraaf is tot stand gekomen op basis van observaties, informele gesprekken, interviews en eigen indrukken die ik gedurende 2012 tijdens mijn detachering bij het BKA heb opgedaan.

Bij de totstandkoming van de producten van IK 11 valt op dat er weinig tot geen tegenspraak wordt georganiseerd noch de inbreng van derden wordt aangemoedigd. Doordat objectivering en een frisse inbreng van bevindingen door derden ontbreekt, bestaat er een aanzienlijk risico van isolatie en groepsdenken.

Ten aanzien van het draagvlak van de door IK 11 afgescheiden producten, alsmede over het uitvoeren van vroegsignalering in algemene zin is veel te melden. Uit de vele gesprekken komt duidelijk naar voren dat de periode tussen het moment waarop men met vroegsignalering is begonnen en dit moment[407] het draagvlak voor toekomstonderzoek binnen het BKA aanzienlijk is verminderd en dit onderzoek binnen enkele afdelingen zelfs ter discussie is komen te staan; enerzijds zijn er klanten die melden dat toekomstonderzoek 'an sich' een zinvolle bijdrage kan leveren wat betreft de positionering van het BKA ten opzichte van veranderingen, kansen en dreigingen in de omgeving. Echter, de waan van alle dag, werk- en prestatiedruk en het ontbreken van (vermeende) meerwaarde leiden er doorgaans toe dat klanten nauwelijks/geen tijd hebben om zich te bekommeren om de producten van IK 11 te bekommeren. Deze groep is verreweg in de meerderheid.

Een minderheid van de klanten van IK 11 acht het onmogelijk de toekomst te kennen en daarmee ook criminaliteit voor te zijn. Criticasters maken vaak gebruik van het voorbeeld van de extreemrechtse terreurgroep NSU, die verantwoordelijk wordt gehouden voor meerdere moorden en aanslagen. Vaak wordt door deze criticasters de vraag opgeworpen waarom IK 11 de toenemende dreiging van extreem-rechts in Duitsland niet tijdig heeft gesignaleerd.[408] Met dit voorbeeld proberen zij aan te geven dat het verkennen van de omgeving en het scannen van de toekomst in feite een uiterst beperkte meerwaarde hebben. Zij hechten weinig waarde aan de producten van IK 11 en lezen/gebruiken de uitkomsten dan ook niet.

Het vorenstaande roept het beeld op van een enthousiaste en betrokken afdeling die met overgave haar werk doet en inhoudelijk goede producten oplevert, maar qua effectiviteit slechts ten dele haar doel bereikt.

2. Werkwijze en positionering binnen Duitsland

Door de federale rechtsvorm van Duitsland bestaan er naast het BKA 16 min of meer zelfstandige politie-eenheden op deelstaatniveau (*Landes Kriminal Amten*). Opmerkelijk is dat alleen de deelstaten Nordrhein Westfalen, Niedersachsen (in bescheidener mate) en Bayern op dit terrein actief samenwerken met het BKA. De 'grote broer' van het BKA, de Bundespolizei, werkt op dit gebied niet met het BKA samen, terwijl de overige deelstaten zelfstandig op geen enkele wijze activiteiten op het terrein van vroegsignalering ondernemen; noch informatie met het BKA uitwisselen. Hierdoor is de impact van de werkwijze van het

[407] Eind 2012.

[408] IK 11 heeft deze opkomende dreiging wel degelijk gesignaleerd, maar het desbetreffende rapport is ter zijde gelegd.

BKA beperkt. Wel werd in december 2012 door het BKA een conferentie (*Forum Früherkennung*)georganiseerd dat tot doel had alle deelstaten bij activiteiten op het terrein van vroegsignalering te betrekken.. In hoeverre deze aanpak succesvol is geweest, is niet bekend.

3. Werkwijze en positionering van technologische vroegsignalering binnen het BKA

Oorspronkelijk was het de bedoeling ieder jaar een technologieradar uit te brengen, maar vanwege de hiermee samenhangende kosten en arbeidskracht is besloten om dat iedere twee jaar te doen. In gedetailleerde rapportages wordt op systematische wijze de naderende technologische ontwikkelingen beschreven in termen van bedreigingen en kansen voor het BKA. Uit de meeste rapportages valt echter niet op te maken op basis van welke argumenten een bepaalde technologie afviel. Evenmin werd duidelijk of, als een technologie eenmaal is afgevallen, er een mogelijkheid bestaat dat die technologie zich (later) nog eens kan aandienen. Bij het wegingsproces van nieuwe technologieën heeft het BKA besloten de criteria een bepaald gewicht toe te kennen. Helaas is niet duidelijk geworden welke beweegredenen hierachter schuil gaan.

Bij het opstellen van een technologieradar heeft men er bewust voor gekozen om lerende weg verbeteringen door te voeren. Hierbij heeft het BKA de samenwerking met twee wetenschappelijke instituten gezocht; dat ging met twee aanzienlijke financiële injecties gepaard. Hoewel de uitgebrachte technologieradars op zich heldere uitkomsten boden, is de vertaalslag en follow-up van alle bevindingen binnen of buiten de organisatie niet terug te lezen. Met andere woorden, wat is er binnen het BKA c.q. de Duitse politie met de uitkomsten van de technologieradars gebeurd?

Analoog aan de werkwijze van IK 11 lijkt de inbreng van klanten, afnemers en/of stakeholders van de technologieradar een belangrijke factor om het draagvlak van de technologieradar binnen de organisatie te vergroten. “Frisse” inbreng en voldoende tegenspraak lijken belangrijke elementen in dit verband. vergroten.

9.3 Conclusie

Binnen de geobserveerde landen en organisaties is van methodische consistentie of van enige (Europese) samenhang geen sprake. Anderzijds hechten de besproken landen/organisaties er kennelijk belang aan nieuwe of ontluikende dreigingen en/of kansen die met criminaliteit samenhangen zo snel als mogelijk te kunnen duiden en daar betekenis aan te geven. In vrijwel alle landen/organisaties wordt van een vorm van toekomstonderzoek gebruik gemaakt. Op basis van deze bevindingen lijkt het van belang de internationale ontwikkelingen op het gebied van toekomstonderzoek te blijven volgen, zodat de Nederlandse politie snel kan aansluiten, dan wel initiatieven op dit terrein kan ontplooien.

De werkwijze van het Bundeskriminalamt is het meest geïnstitutionaliseerd. Van de ervaringen die binnen het BKA met toekomstonderzoek zijn opgedaan, kan de Nederlandse politie veel opsteken. Het nadrukkelijk en aanhoudend investeren in communicatie en

tegenspraak tussen de uitvoerders van toekomstonderzoek en de afnemers, opdrachtgevers en belanghebbenden lijkt hierbij een belangrijke les te zijn. Tot slot lijkt het van belang te (blijven) toetsen of de beoogde bijdragen van het uitgevoerde toekomstonderzoek praktijkgericht werken in voldoende mate ondersteunen.

Hoofdstuk 10 ROBOTICA

10.0 Inleiding

De opkomst van robots in onze samenleving lijkt onstuitbaar. In onze samenleving worden op tal van plekken steeds vaker robots ingezet om mensen te ondersteunen dan wel te vervangen. De technologische ontwikkelingen op dit terrein gaan snel. Hierbij lijkt de vraag gerechtvaardigd of de politie in voldoende mate op de toenemende aanwezigheid van robots in de samenleving is voorbereid, alsmede op de toekomstige ontwikkelingen die hiermee samenhangen. Mede daarom ligt het voor de hand de kansen en bedreigingen die met robotica samenhangen nu te gaan verkennen om tijdig voorbereid te zijn op verdere integratie van robots in de samenleving. De politie kan de komst van robots als een naderende, toekomstige kans dan wel dreiging beschouwen. Robots kunnen als kans worden beschouwd als zij het politiewerk beter, veiliger, sneller en effectiever kunnen uitvoeren dan (politiefunctionarissen dat kunnen dan wel politionele activiteiten kunnen ondersteunen, in het bijzonder als het om gevaarlijke omstandigheden gaat of routinematige, vuile dan wel zware werkzaamheden betreft.[409]

Van robots kunnen ook dreigingen uitgaan, zoals meerdere films al hebben laten zien.[410]. Thans lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd dat ook criminelen en/of terroristen over enige tijd de feitelijke beschikking kunnen krijgen over robots, die ingezet kunnen worden bij het voorbereiden of uitvoeren van criminele/terroristische activiteiten dan wel over de kennis kunnen gaan beschikken om bijvoorbeeld robots te manipuleren of te hacken. Zo kunnen robots dusdanig gemanipuleerd worden dat zij bijvoorbeeld een juwelier overvallen, zonder dat de intellectuele dader zich in de nabijheid bevindt. Deze veronderstelling wordt ingegeven door de ervaring dat nieuwe technologische ontwikkelingen doorgaans ook nieuwe dan wel aangepaste vormen van criminaliteit meebrengen. Een goed voorbeeld hiervan is de opkomst van internet en het ontstaan van cybercrime (hacken, manipuleren, identiteitsfraude, diefstal, *grooming*, etc.).

10.1 Verkenning

In dit hoofdstuk staan twee kernvragen centraal:

1. Wat is er in de literatuur bekend over trends, toekomstverkenningen, kansen en dreigingen die met de komst van robotica samenhangen?; en

---

[409] In de literatuur wordt dit veelvuldig aangeduid als de 'Dirty, Dull, Difficult and Dangerous'-doctrine.

[410] Bijv.: "I robot", "The Matrix", "Robocop", Blade Runner, etc.

2. Welke (internationale) ervaringen zijn (binnen de politie) opgedaan met het gebruik maken van robots door terroristen en/of criminelen en welke mogelijke leerervaringen kunnen daaruit worden getrokken?

Alvorens deze vragen te kunnen beantwoorden, is vooraf een algemene oriëntatie op het terrein van de robotica uitgevoerd, aan de hand waarvan een eerste ordening is aangebracht. Aansluitend besteed ik uitvoerige aandacht aan militaire robots en politierobots. Vanuit deze uitvoerige verkenning licht ik het toekomstperspectief van robotica toe.

Om niet alleen te steunen op literatuuronderzoek en gesprekken/interviews, heb ik op 22 november 2013 een themabijeenkomst georganiseerd waarbij aan 40 vertegenwoordigers van o.a. de wetenschap, het bedrijfsleven, het Openbaar Ministerie, het NFI, Politie, Defensie etc. twee kernvragen zijn voorgelegd. Het doel, de gevolgde methodologie en aanpak van de themabijeenkomst worden ook besproken in dit hoofdstuk, dat afsluit met een aantal conclusies.

10.2 Algemene oriëntatie

In deze paragraaf wordt op basis van uitgevoerd literatuuronderzoek een overzicht gepresenteerd van verschillende in de maatschappij voorkomende robots. Ik pretendeer hierbij niet volledig te zijn; het vakgebied robotica is immers zeer in beweging en kent een niet aflatende stroom publicaties. Alvorens tot een indeling te komen, probeer ik de vraag te beantwoorden wat een robot precies is. In de literatuur is op deze vraag geen eenduidig antwoord te vinden. Ook RoboNed[411] hanteert geen vaste definitie van een robot.. In dit onderzoek hanteer ik de volgende definitie: *Een robot is een al dan niet autonoom opererend mechanisme, soms in de gedaante van een mens, dat menselijke bewegingen of handelingen kan uitvoeren dan wel een elektronisch bestuurd apparaat, gebruikt in diverse (bedrijf)processen.*[412]. Ik merk hierbij op dat robots geen fysieke verschijningsvorm hoeft te hebben, maar ook virtueel, in de vorm van software, kan bestaan.

10.2.1 Industriële robots

Industriële robots worden gebruikt in verschillende soorten bedrijven, waarbij taken als "*knippen en vormen van onderdelen, het monteren van machines en het inspecteren van gefabriceerde onderdelen*"[413] centraal staan. In de kern zijn industriële robots ontworpen om één of meer van de volgende activiteiten uit te voeren:[414] "*(bakstenen) laden, boren, vastmaken, smeden, glas maken, schuren, warmtebehandeling uitvoeren, zandstralen, laden*

---

[411] RoboNed is het Nederlandse Robotica platform voor bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke instellingen.

[412] Bron onbekend.

[413] Types of Robots ROVer Ranch, 2003, "Types of Robots" in K-12 Experiments in Robotic Software (ophttp://prime.jsc.nasa.gov/ROV/types.html).

[414] Idem.

en lossen van machines, opdelen van onderdelen, het uitvoeren van metingen, statische bewaking uitvoeren, profiel in voorwerpen aanbrengen, kwaliteitscontrole uitvoeren, klinknagels aanbrengen en lassen." De Internationale Organisatie voor Standaardisatie hanteert de volgende definitie van de industriële robot:[415] "*een automatisch geregelde, her-programmeerbare, multifunctionele, en in drie of meer richtingen handmatig of machinaal te programmeren […], die ofwel kan worden gefixeerd of mobiel toegepast kan worden voor gebruik in de industriële automatisering*". China is een land waar de fabrieksrobot in toenemende mate wordt gebruikt. Daar waar China 10 jaar geleden vrijwel geen enkele fabrieksrobot voor productieprocessen inzette, gebruikte China in 2010 al 50.000 fabrieksrobots – een trend die steeds verder doorzet. Ondanks deze imponerende aantallen is er in China sprake van een relatief lage robotdichtheid: 50 per 10.000 werknemers. In Duitsland is dat acht keer zoveel![416]

10.2.2 Robots in de land- en tuinbouw

Volgens de Nederlandse Strategic Robotics Agenda 2012 worden op het gebied van Agro en Food robots ingezet onder de naam *Agribots*. Dit geldt ook voor de veehouderij, akkerbouw beschermde teelt, boomgaarden, plantaardige reproductie, oogstverwerking en vleesverwerking. Het is dus een zeer brede categorie, waaronder taken zoals melken, schoonmaken, oogsten, snoeien, sorteren, verpakken, snijden, onkruidbestrijding en onderhoud van gewassen vallen. Voorbeelden zijn een autonome robot die ingezet wordt voor onkruidbestrijding of een melkrobot waarmee de koe haar eigen melktijd kan bepalen in plaats van de door de boer bepaalde vaste melktijden.

10.2.3 Huishoudrobots

Huishoudrobots zijn ontworpen om doorgaans aan de behoefte van een specifiek huishouden of kantoor te voldoen. Ze kunnen bijvoorbeeld worden geprogrammeerd om de afwas te doen, de vloer te boenen, teksten luid voor te lezen, specifieke vragen te beantwoorden, etc. Een voorbeeld is de Roomba-stofzuiger, die volgens de fabrikant "met een druk op de knop, vuil, haren van huisdieren en ander vuil uit alle delen van de vloer, met inbegrip van onder en rondom meubels en langs de muurranden verzamelt."[417]

10.2.4 Medische robots (Cure en care robots)

Elke voor medische doeleinden gebruikte robot wordt aangeduid als een medische robot. De in de geneeskunde meest in gebruik zijnde robots zijn de chirurgische robots. Ze worden ingezet voor specifieke chirurgische behandelingen waarbij absolute precisie en nauwkeurigheid vereist is. Een bekend voorbeeld is de Da Vinci-robot, die veelvuldig wordt ingezet bij prostaatoperaties. Echter, onder medische robots worden ook revalidatie-robots

---

[415] Manipulating industrial robot as defined in ISO 8373, http://web.archive.org/web/20070628064010/http:/www.dira.dk/pdf/robotdef.pdf

[416] 'Fabrieksrobot rukt ook op in China', in: *de Volkskrant*, 19 augustus 2011.

[417] iRobot Roomba® Vacuum Cleaning Robot

begrepen, robots die voor verpleegtaken worden ingezet, alsmede nano-robots, die in het menselijk lichaam signalerende taken vervullen of cellen repareren.

10.2.5 Rescue robots

Rescue robots zijn primair ontworpen voor het ondersteunen van reddingswerkers. Deze robots worden ingezet bij voor mensen bedreigende situaties (te denken valt aan mijnbouwongevallen). Hetzelfde geldt voor explosiegevaar, instortingsgevaar, etc. Rescue robots werden bijvoorbeeld ingezet in de zoektocht naar slachtoffers en overlevenden van de aanslagen van 9/11 in New York.[418]

10.2.6 Servicerobots

Deze categorie betreft robots die niet in een andere omschrijving passen. Vaak gaat het om op meerdere gebieden in te zetten robots. Zo worden in sommige Japanse winkelcentra robots ingezet, waaraan vragen kunnen worden gesteld, zoals: "Waar kan ik boodschappen vinden?"; daarnaast worden ze ingezet om zoekgeraakte kinderen op te sporen.[419] Een ander voorbeeld is de Pioneer robot,[420] die voor het verkennen van de ontplofte Tsjernobyl-kernreactor werd ingezet. De belangrijkste componenten van de Pioneer zijn een op afstand bediende mobiele robot voor het inschakelen van een sensor voor het meten van straling, het nemen van monsters, het maken van fotorealistische 3D-modellen van de binnenzijde van het gebouw; en een boor voor het snijden en verkrijgen van monsters van constructiematerialen. Tot slot kan ook (de komst van) de zelfsturende auto als een vorm van een servicerobot worden beschouwd.[421]

"*De trend beweegt zich naar de servicerobots, ofwel robots die routinematig een aantal diensten uitvoeren, zoals schoonmaken, bewaken van gebouwen en bijvoorbeeld voorzien in recreatieve faciliteiten. Ook kunnen robots in de toekomst een belangrijke rol spelen in de oplossing voor de toenemende druk op het verzorgen van mensen in de gezondheidszorg. Dit is van groot belang, want de demografie verandert: mensen leven langer en het tekort aan verzorgend personeel stijgt hard*."
(RoboNed, Strategische agenda, 2012)

---

[418] AAAI, In the Aftermath of September 11 – What Roboticists Learned from the Search and Rescue Efforts.

[419] L. Royakkers, F. Daemen & R. van Est (m.m.v. M. Besters, F. Brom, G. Dorren & M. Smits), *Overal robots. Automatisering van de liefde tot de dood*, Den Haag: Boom Lemma, 2012 (hoofdstuk 5: ´Politierobot: alleen waakzaam of ook dienstbaar?´, p. 141).

[420] ROVer Ranch, Types of Robots.

[421] 'Rij jij of rij ik', in: *Flux* (uitgave van het Rathenau Instituut), januari 2013, pp. 23-25.

10.2.7 Entertainment robots

Entertainment robots worden geproduceerd om ons te vermaken, bijvoorbeeld speelgoedrobots zoals de "Robosapiens".[422] Van andere orde is een in 2011 verschenen artikel van Yeoman en Mars in *Elsevier Futures*[423] over "*Robots, mannen en sekstoerisme*", waarin toekomstscenario's worden beschreven die een doorbraak zouden kunnen betekenen in de seksindustrie. Door het introduceren van seksrobots zou niet alleen de verspreiding van besmettelijke ziekten kunnen worden tegengegaan; seksrobots zouden ook een nieuw wapen kunnen zijn in de strijd tegen de internationale mensenhandel. In 2010 werd op de AVN Adult Entertainment Expo in Las Vegas de seksrobot "Roxxxy" geïntroduceerd,[424] die als een "full size interactieve sekspop" werd aangeprezen.[425]

10.2.8 Ruimterobots

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen op aarde en in de ruimte in te zetten robots. De inzet van robots in de ruimte vereist specifieke en unieke techniek, zoals blijkt uit het NASA-project *Rover Ranch*. Ruimterobotica wordt door de NASA ingedeeld in drie specifieke taakgebieden: "*Space-based robotic technology at NASA falls within three specific mission areas: exploration robotics, science payload maintenance, and on-orbit servicing.*"[426]

10.2.9 Hobbyrobots

Hobbyrobots zijn meestal zelfgemaakte of (via het internet) gekochte robots die ingezet worden bij wedstrijden of in de vrije tijd gebruikt worden. Een wedstrijdrobot is ontworpen voorwedstrijden waaraan alleen robots deelnemen. De meest bekende robotwedstrijden zijn de robot-vechtsporten, die worden georganiseerd door het Amerikaanse bedrijf BattleBots. Er worden regelmatig Europese en wereldkampioenschappen voor robots georganiseerd,[427] zoals de wereldkampioenschappen Robotica in Eindhoven (2013) en de internationale Robot Challenge in Miami.[428]

---

[422] Team ElProCus, 2013, 'Types and Applications of Robotics'.

[423] I. Yeoman & M. Mars, 'Robots, men and sex tourism', in: *Elsevier Futures Journal*, nr. 44, 2012.

[424] *http://www.elprocus.com/types-and-appli*, Stevie Smith in *The Tech Herald*, 2010, '"Roxxxy sex doll is world's first TrueCompanion' *cations-of-robotics/*, (b(bezocht november 2013).

[425] Idem.

[426] ROVer Ranch, *Types of Robots*

[427] A. Vrouwe, verslag van het debat 'Robots die voor je vechten' (de grote robotshow in Amsterdam op 4 september 2009, Amsterdam).

[428] http://nos.nl/op3/video/589758-robots-strijden-met-elkaar-in-miami.html

10.3 Militaire robots

"*At the height of the intervention in Iraq and Afghanistan, more than 25,000 robotics systems were deployed with a fairly even divide between ground and aerial systems. Unmanned aerial systems allow for extended missions, and the risk to the pilot is eliminated. Today, more than 50% of the pilots entering the Air Force become operators of remotely piloted systems rather than becoming regular airplane pilots*."

A Roadmap for U.S. Robotics, 2013 (te vinden op www.robotics-vo.us).

De meeste militaire robots zijn "killer robots" of robots die voor surveillance of beveiligstaken worden ingezet.[429] Daarnaast gebruikt vooral het Amerikaanse leger robots[430] die geschikt zijn om militaire goederen, zoals wapens en munitie, te vervoeren.[431]. In 2010 werd duidelijk dat het Amerikaanse leger een springende robot, ter grootte van een schoenendoos, had ontwikkeld.[432] Deze autonoom opererende robot, "Hopper", voorzien van videocamera's, microfoons en GPS, kan ruim 7,5 meter hoog springen. De Hopper kan zowel in ruw terrein als in een bebouwde omgeving worden ingezet. De laatste jaren zijn ook (al dan niet bewapende) *drones* in het nieuws; deze *drones* worden vanuit de Verenigde Staten aangestuurd om in Afghanistan, Pakistan, Jemen, etc. op vermeende terroristen of terroristische doelen aanvallen uit te voeren. Daarbij vallen regelmatig dodelijke burgerslachtoffers.

Killer robots zijn volledig autonome wapensystemen die zelfstandig hun doelwit selecteren en vervolgens zonder enige menselijke interventie besluiten aan te vallen dan wel daarvan af te zien.[433]. Terwijl *drones* nog door mensen (op afstand) worden bestuurd, is bij de *killer robot* de mens volledig overbodig. In een aantal landen, zoals de Verenigde Staten, China, Israël, het Verenigd Koninkrijk en Zuid-Korea, wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van deze killer robots.[434]. Ook Nederland maakt gebruik van autonoom opererende wapensystemen. Zo heeft de Nederlandse Marine aan boord van hun schepen de beschikking over de "Goalkeeper", terwijl de Nederlandse Luchtmacht gebruik maakt van "Patriots", die vrijwel

---

[429] De Samsung SGR-1 is de eerste volledig semi-autonoom opererende robot, ontworpen om menselijke soldaten te vervangen in de gedemilitariseerde zone aan de grens Noord- en Zuid- Korea. Een militair op afstand beslist nog wel of de robot het vuur moet openen. ('Actie tegen toekomstige moordrobots', in: *de Volkskrant*, 23 april 2013.

[430] Bekend onder de naam Atlas, Big Dog of Cheeta.

[431] http://nos.nl/op3/artikel/453777-ezel-draagt-rugzak-en-luistert-naar-commandos-militairen.html

[432] 'Military develops hopping robot', in: *The Futurist*, maart-april 2010, p. 13.

[433] M. Struyk & M. Ekelhof, 'Robotisering van het leger een reëel gevaar', in: *Internationale Spectator*, jrg. 67, no. 11, 2013, pp. 72-77.

[434] Een aantal voorlopers is bij deze landen al in gebruik. De 'Iron Dome' in Israël is grotendeels autonoom. De VS gebruiken de UCLASS en het VK maakt gebruik van de Taranis.

geheel zelfstandig vanaf de grond het luchtruim kunnen verdedigen tegen indringende raketten.

Het merendeel van deze systemen heeft in hun ontwikkelingsproces nog menselijke tussenkomst ingebouwd, maar met de doorontwikkeling van de killer robots wordt dat steeds minder. Er zijn twee argumenten die de doorontwikkeling van killer robots ondersteunen: het sparen van levens van militairen en kostenreductie (zo zijn er voor militaire operaties minder personeel en materieel nodig). Er zijn echter ook forse nadelen aan te voeren. Zo voert IKV Pax Christi[435] in Nederland onder de naam "Stop Killer Robots" actie met als doel de ontwikkeling, de productie en het gebruik van killer robots te stoppen; ook het Rathenau Instituut stelt dat de Nederlandse regering een verbod op killer robots moet ondersteunen (in het in mei 2012 uitgebrachte boek *Overal Robots. Automatisering van de lifde tot de dood*). De achterliggende boodschap van deze organisaties is dat bij gebruik van deze wapens de bescherming van burgers bij gewapende conflicten in gevaar kan komen en dat er bij het inzetten van deze wapens altijd menselijke interventie moet zijn.[436] Een ander vraagstuk betreft de verantwoordelijkheid voor de inzet van killer robots. Als een robot autonoom handelt, impliceert dit dat niemand anders controle heeft over de acties van de robot. Wie moet er dan voor de gevolgen van die acties aansprakelijk worden gesteld?

Naast voornoemde bezwaren, zijn er ook problemen te duiden op juridisch, technologisch en politiek gebied. Zo is het niet aannemelijk dat killer robots de complexe context van een conflictsituatie kunnen bevatten en de consequenties van hun handelen te overzien. In die context komen mensenrechten en de toepassing van het oorlogsrecht in het vizier.

"*If fully autonomous lethal robots are allowed to be produced and used, a fundamental line will be crossed; a moral and ethical line, that we believe, should never be crossed.*"

(Jody Williams, Nobelprijswinnaar)

10.4 Politierobots

Thans kunnen robots binnen het werkterrein van de politie op diverse manieren worden ingezet, t.w. in het luchtruim (*Unmanned Aerial Vehicles*, UAV)), op de grond (*Unmanned Ground Vehicle*), onder water of op virtuele wijze. De politie maakt op dit moment gebruik van diverse kleine UAV's in eigen beheer dan wel wordt er een beroep gedaan op drones die in gebruik zijn bij Defensie. Daarbij gaat het vooralsnog voornamelijk om semi-autonome mobiele robots. Dit zijn robots die op afstand worden bestuurd (*tele-operated*) en die door de aanwezigheid op afstand (*tele-presence*) een uitbreiding vormen van het menselijk handelen.

---

[435] IKV Pax Christi is medeoprichter en Nederlandse coördinator van de *Campagne tegen Killer Robots*. Via onderzoek, politieke lobby en publieksacties streeft de campagne naar een verbod op de ontwikkeling, productie en het gebruik van volledig autonome wapens die zonder menselijke controle doeleinden selecteren en uitschakelen, ook wel Killer Robots genoemd (http://www.ikvpaxchristi.nl/wat-wij-doen/programmas/killer-robots, bezocht november 2013).

[436] Human Rights Watch, *The case against killer robots*, Harvard, 2012.

Er bestaan ook *immobiele* robots, die semi-autonoom kunnen handelen, maar zich niet kunnen verplaatsen. Naast een camera en sensoren voor waarneming en communicatie met de omgeving, kunnen politierobots worden uitgerust met wapens. Dit kunnen zowel dodelijke als niet-dodelijke wapens zijn, zoals traangas, pepperspray of elektrische schokken (*tasers*). Zo bestaat er een robot die indringers in een gebouw op kan sporen en kan overmeesteren door een net af te schieten waarin de indringer verstrikt raakt.[437] Ook wordt in de literatuur nog melding gemaakt van een op afstand bedienbare politie- "dogbot", een nieuw type mobiele robot gebaseerd op de Duitse Herder.[438]

Hoewel robots in de toekomst belangrijke bijdragen kunnen leveren op het gebied van de rechtshandhaving, is de inzet van volledig autonome robots ten behoeve van politiewerk nog ten minste een decennium verwijderd.[439] Hoewel concrete toepassingen van robots bij politiewerk zich voornamelijk binnen het afgeschermde politiewerk (arrestatieteams,[440] Specialistische Operatiën) voordoen, kunnen robots ook bij handhaving van de openbare orde en bij opsporing van meerwaarde zijn/worden. In dit verband zij gewezen op de robot als beveiligingsfunctionaris,[441] die ingezet kan worden op scholen, campussen, evenementterreinen, etc. Deze robot kan surveilleren, waarbij van voorbijrijdende objecten als auto's de snelheid kan worden gemeten, ze gefotografeerd kunnen worden, digitaal opgenomen en kentekens kunnen worden vergeleken met een database. Alle verzamelde data die sensoren vergaren, kunnen bijdragen om bijvoorbeeld dreigingsniveaus vast te stellen.

10.5 Toekomstperspectief

Volgens diverse schattingen zal de markt voor robotica de komende jaren aanzienlijk groeien. Zo verwacht de Japan Robot Association dat de roboticamarkt in 2025 een waarde van 66,4 biljoen dollar zal bereiken, oftewel twee keer de grootte van de huidige markt. Twee derde van deze markt zal worden ingenomen door persoonlijke en dienstverlenende robotica.[442]. Enige jaren geleden is RoboNed opgericht, een Nederlands platform waarin prioriteiten van activiteiten op het gebied van de robotica, maar ook de toepassingen van robots, met geïnteresseerden en belanghebbenden onderling afgestemd worden. RoboNed heeft een strategische ontwikkelingsagenda opgesteld, waarin opgenomen de prioriteiten waarop men zich in Nederland op de korte, de middellange en de lange termijn gaat richten. Binnen

---

[437] Deze alinea is vanwege het belang van de tekst verkort overgenomen uit Royakkers et al., *op.cit. noot 424*.

[438] Y.L. Qu, M.Y. Zhao, Z.L. Dong & Y.C.H. Wang, 'Experimental study of a remote-controlled police dogbot', in: *2005 IEEE International Conference on Robotics and Biomimetics (ROBIO*), 2005, pp. 533-537).

[439] Uitspraak van prof. dr. ir. S. Stramigilioli, Universiteit Twente, tijdens workshop d.d. 22 november 2013.

[440] De Amerikaanse politie gebruikte bij de aanhouding van twee vuurwapengevaarlijke verdachten een robot die voorzien is van een waterkanon en traangas, die trappen kan klimmen, deuren kan openen en bommen kan detecteren. Zie www.homelandsecuritynewswire.com/police robot ends Wisconsin-standoff.

[441] Zie voor voorbeelden: www.singularityhub.com/rise of the robot security guard (bezocht januari 2014).

[442] RoboNed, *Dutch Robotics Strategic Agenda,* p. 7.

RoboNed zijn alle partijen bij elkaar gebracht om gezamenlijk de hele keten van technologie tot psychologie en ethiek op het gebied van de robotica af te dekken en op elkaar af te stemmen.

Er lijkt brede consensus onder wetenschappers te bestaan dat we momenteel nog vrij ver weg zijn van het ontwikkelen van volledig autonoom of sociale zelfbewuste robots. Toch zal er naar verwachting binnen 10 tot 15 jaar sprake zijn van intelligente robots, die kunnen leren, emoties kunnen onderscheiden, zich kunnen aanpassen, dingen kunnen onthouden,[443] etc.[444] Deze robots zijn machines, geprogrammeerd om doelgericht te handelen, rationele beslissingen te nemen en effectief met hun omgeving om te gaan,[445] of anders geformuleerd: een (virtuele) machine die geïnstrueerd/geprogrammeerd kan worden om keuzes te maken en acties te ondernemen op basis van omgevingssignalen.[446] Denk hierbij aan de naderende introductie van de zelfsturende auto. Naar verwachting zal dit type robot voor tal van doorbraken kunnen zorgen, ook op het terrein van rechtshandhaving, opsporing van strafbare feiten en terrorismebestrijding.

Het (leren) herkennen van emoties bij interactie tussen robots en mensen is cruciaal. De uitdaging voor het komende decennium is robots te leren menselijke emoties (beter) te herkennen.[447] Dat kan door de robot dusdanig te programmeren dat hij de fysiologische en gedragsmatige veranderingen van zijn gesprekspartner kan registreren en herkennen,[448] Volgens Sharkey kunnen er in 2084 mensachtige (humanoïde) politierobots actief zijn. Zulke robots zijn aangesloten op een netwerk van camera's, databases en andere robots, assisteert bij verkeersveiligheid, bij de mobiele eenheid, bij 'crowd control', bij het opsporen van

---

[443] Een voorbeeld is Miim of HRP-4c, een Japanse humanoid Robot die kan lachen, praten, wandelen,dansen en zingen; hij/zij weegt 43 kilo en is 1.59 meter lang. Ook kan Miim als mannequin worden ingezet die op de catwalk bruidskleding showt.

[444] Rond 2020 wordt een technologische innovatiegolf verwacht. In de prognose van Tech Cast LLC worden slimme robots omstreeks 2025 in de maatschappij geïntroduceerd (*NRC Handelsblad*, 29 en 30 december 2012).

[445] J. de Mul in Dagblad *Trouw*, 4 december 2011.

[446] Kenniskamer Ministerie van Veiligheid en Justitie, in samenwerking met het Rathenau Instituut, 7 november 2011.

[447] De hersenen kunnen al binnen 20 milliseconden de emotionele toestand van iemand afleiden op grond van de waarneming van het gezicht of van de lichaamshouding. Als we over straat lopen hebben we daarom ook zeer snel door wat er om ons heen gebeurt. Niet alleen gelaatsuitdrukkingen of lichaamstaal zijn van belang: we kunnen aan sociale interacties ook snel zien of iemand wordt geplaagd of juist wordt bedreigd, en of een ruzie tussen twee personen onschuldig is of niet, terwijl de lichaamsbewegingen van iemand die plaagt en iemand die dreigt erg op elkaar lijken. (Bron: *Kenniskamer Intelligente Robots; feiten, fabels en ficties*, 2011.)

[448] De Mul, *op.cit. noot 450.*

vermisten of het ondervragen van gevaarlijke verdachten.[449]. In de toekomst zullen robots allerlei politietaken overnemen en ze zullen deze taken steeds zelfstandiger uitvoeren, aldus Sharkey.

Met de doorontwikkeling van robots hangen niet alleen technologische vraagstukken, maar ook ethische,[450] juridische en sociale vraagstukken[451] samen. Wat betekent het voor onze sociale relaties als robots intermenselijke contacten overnemen? Wat is de impact op het vertrouwen van de burger in de overheid en in de rechtsstaat? Hoe voorkomen we agressie en geweld tegen robots in het publieke domein? Hoe waarborgen we de fundamentele waarden die ten grondslag liggen aan privacy, identiteit en democratie? Wie is er aansprakelijk als robots fouten maken of schade aanrichten? Ook RoboNed identificeert deze vraagstukken in haar strategische agenda.[452]

In een uitgave van het Amerikaanse Science fiction-tijdschrift *Science and Invention* uit 1924 staat een politierobot centraal: *the radio police automaton* (afbeelding 1 & 2 hieronder). Deze robot beschikt over schijnwerpers, luidsprekers, traangas en roterende schijven met loodballetjes om een mensenmassa uiteen te drijven. Radiotechnologie maakt de robot vanuit een politieauto bestuurbaar. Volgens de auteur kent hij 'geen gelijke'; de robot is immers bestand tegen kogels en beschikt over een sterke benzinemotor van zo'n 20 tot 40 pk. Deze futuristische kijk uit de jaren twintig van de vorige eeuw op het politiewerk roept – zeker gezien de cover van het tijdschrift – Orwelliaanse beelden op: onmenselijk sterke robots die ingezet kunnen worden om de publieke orde en veiligheid te handhaven.[453]

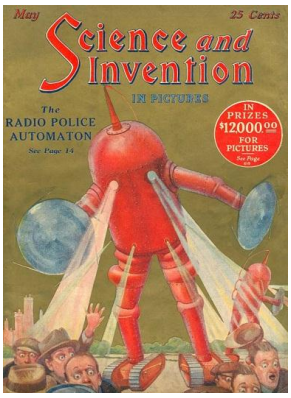
[449] N. Sharkey (University of Sheffield), *2084: Big robot is watching you. Report on the future of robots for policing, surveillance and security.*

[450] Zie bijv. M. Smits op www.sargasso.nl onder de titel 'De ethische robot'.

[451] In de literatuur afgekort met het acroniem ELSI (Ethical, Legal, and Social Issues).

[452] RoboNed, Strategische agenda, juni 2012, pp. 90, 91.

[453] Royakkers et al., *op.cit. noot 424*.



Afbeelding 1: cover Science and Invention

Afbeelding 2: Radio Police Automaton

10.6 Relevante raakvlakken

In deze paragraaf beschrijf ik enkele in de literatuur gevonden raakvlakken tussen robotica en rechtshandhaving. Hierbij gaat het zowel om verschenen literatuur, evenementen als bijeenkomsten.

- Op 11 maart 2011 organiseerde het Rathenau Instituut samen met de politie "Out of the Blue" in de Van Nelle Ontwerpfabriek te Rotterdam, een verkenningstocht naar de technologische toekomst.[454] Gedurende deze bijeenkomst werden de deelnemers gevraagd naar welke betekenis robotica voor politiewerk zou kunnen hebben. Zij zagen mogelijkheden in een robot die informatie verzamelt en analyseert: "Robots die processen-verbaal, administratieve taken en de analyse van de plaats-delict overnemen, zijn uitermate handig", aldus een van de deelnemers. Er werden echter ook kanttekeningen geplaatst bij de inzet van politierobots: "De relationele, emotionele, menselijke kant valt weg. Technologie kan menselijkheid niet vervangen." Voorts werd opgemerkt dat "de robot eerder een waarnemer – ogen en oren – en communicatiemiddel is, en daardoor slechts effectief in 10% van de gevallen". Ook de autonomie van politierobots leverde stof tot discussie: "Een robot kan geen beslissingen nemen, dat blijft de taak van een mens. Een robot kan echter wel adviezen/suggesties geven." Weer anderen legden de grens bij maat- en standaardwerk: "Maatwerk zal altijd door mensen gedaan moeten worden. Wel kan standaardwerk door een robot worden uitgevoerd."

- Op 7 november 2011 organiseerde de Directie Strategie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, in samenwerking met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en het Rathenau Instituut, een zogenaamde

[454] http://www.rathenau.nl/actueel/nieuwsberichten/2011/03/politie-en-rathenau-instituut-gaan-out-of-the-blue.html

Kenniskamer,[455] die in het teken stond van 'Intelligente Robots: mensen ondersteunen, vervangen of overtreffen?' Hier stond de vraag centraal welke implicaties, volgens de deelnemers, de komst van intelligente robots voor de komende tien jaar op het gebied van recht en veiligheid zou kunnen hebben. Uit deze bijeenkomst kwamen talloze voorbeelden waaruit duidelijk wordt dat robotica zonder enige twijfel het terrein van rechtshandhaving, opsporing en vervolging van strafbare feiten gaat beïnvloeden. Navraag bij de Directie Strategie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wat er met de verzamelde informatie vervolgens is gebeurd, leerde dat die informatie is aangeboden aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Naar verluidt is deze tijdens de Kenniskamer vergaarde informatie gebruikt bij het opstellen van de publicatie 'Technologische ontwikkelingen: kansen en dreigingen tot 2015 voor contra terrorisme en bewaken en beveiligen'.[456]

- Het Rathenau Instituut heeft in mei 2012 het boek *Overal Robots. Automatisering van de liefde tot de dood uitgebracht*. In hoofdstuk 5 van dit boek wordt gedetailleerd aandacht besteed aan de bestaande praktijk binnen de politie ten aanzien van robotisering, internationale aspecten, voordelen en beperkingen van robotica voor de politie, maar ook vigerende ethische, juridische en sociale vraagstukken die met de komst van politierobots samenhangen.[457] Internationaal gezien lopen landen als de Verenigde Staten en Japan duidelijk op Nederland voor. In dit boek wordt geconstateerd dat een strategische visie van de politie op robotica ontbreekt. Dit leidt er volgens de auteurs mede toe dat de innovatiepraktijk voor politierobots een versnipperd beeld geeft en vooral langs pragmatische weg wordt ingestoken. Tot slot achten de schrijvers van *Overal Robots*, wat de introductie van bewapende robots betreft, het van belang op buitenlandse toepassingen te anticiperen en de implicaties daarvan voor de geweldsbevoegdheid van de politie tijdig en nauwlettend in beeld te brengen.

10.7 Praktijkvoorbeelden

In de literatuur heb ik gezocht naar voorbeelden van criminelen/terroristen die voor het bereiken van hun doelen gebruik maken van (een vorm van) robotica. Ik heb slechts enkele voorbeelden gevonden, die hieronder in para. 10.7.1. worden beschreven. Mw. dr. I. Spijker, Medewerker Literatuuronderzoek bij de Landelijke Informatie Organisatie i.o., heeft op mijn verzoek additioneel onderzoek verricht; ook zij kwam tot de conclusie dat er in de (internationale) literatuur weinig informatie te vinden is over het toepassen van robotica door criminelen/terroristen. Ook heb ik in mijn netwerk navraag gedaan naar praktijkvoorbeelden. Dat leidde tot een antwoord van een Britse collega, die melding maakte van een overval op

[455] In een Kenniskamer ontmoeten wetenschappers, bewindslieden en de ambtelijke top van het Ministerie van Veiligheid en Justitie elkaar aan de hand van een thema.

[456] NCTV, januari 2011.

[457] Politierobots in Nederland: alleen waakzaam of ook dienstbaar?

een juwelierswinkel, waarbij criminelen een op afstand bestuurbare robot hebben ingezet om toegang tot de winkel te forceren. Navraag bleek echter onmogelijk, doordat de bron niet achterhaald kon worden.

10.7.1 Voorbeelden

- In november 2013 meldt de Amerikaanse politie dat zij vier personen heeft aangehouden die met behulp van een drone meerdere malen tabakswaar op een terrein van een gevangenis hebben afgeleverd.[458]

- De politie van de staat Massachusetts arresteerde in 2013 een 26 jarige man die een op afstand bestuurbaar modelvliegtuig, volgeladen met explosieven, op het Pentagon neer wilde laten storten.

- In een artikel op internet geeft M. Goodman verscheidene voorbeelden, waaronder een voorval waarbij criminelen met behulp van een drone mobiele telefoons in een gevangenis bezorgden. In hetzelfde artikel maakt Goodman melding van het feit dat in 2009 in Engeland is geprobeerd met behulp van een drone drugs aan gevangenen af te leveren.[459]

- Op internet zijn talloze voorbeelden te vinden van voornamelijk Amerikaanse politiekorpsen die voor het aanhouden van gevaarlijke verdachten, het observeren van personen, goederen of evenementen, het doorzoeken en betreden van gevaarlijke (of voor mensen ondoordringbare) plaatsen, allerlei type robots inzetten.

Opmerking [PS1]: Toevoegen: Met behulp van een robot??

Opmerking [PS2]:

10.8 Thematische bijeenkomst

10.8.1 Aanleiding

In de onderzoeksopdracht is o.a. geformuleerd dat de theorie en de inzichten die samenvallen met toekomstonderzoek afgezet moeten worden tegen een “concrete kans en/of dreiging” waar de politie de komende jaren mee te maken kan gaan krijgen”. In overleg met de opdrachtgever is besloten het hierboven omschreven vraagstuk rondom robotica als vertrekpunt te nemen. Robotica wordt door de opdrachtgever als een verschijnsel beschouwd waarvan de maatschappelijke impact en de consequenties daarvan voor de politie grotendeels onbekend zijn, en voor zover al bekend, anticipeert de politie niet op de ontwikkeling van robotica. Het doel van dit deelonderzoek is dan ook eventuele kansen en bedreigingen voor de politie tijdig in beeld te krijgen, om snel te kunnen anticiperen en eventueel maatregelen te treffen.

---

[458] www.gawker.com/georgia-police-bust-drone-droppingcontraban-into-prison-1472633983 (bezocht op 27 november 2013).

[459] M. Goodman, *Criminals and terrorist scan fly drones too* (te vinden op www.ideas.time.com/2013/01/31).

10.8.2 Participatieve methoden

Een participatieve aanpak beoogt actieve betrokkenheid van 'het publiek' te bevorderen. Bij de actieve participatie van derden bij de themadag Robotica werd ook beoogd tegemoet te komen aan mogelijk actuele percepties zoals een (mogelijk) gebrek aan legitimiteit. Nieuwe maatschappelijke vraagstukken (zoals robotica) doen immers vaak vragen rijzen waarvoor geen of onvoldoende (nieuwe) normen bestaan en die derhalve in de samenleving onzekerheid kunnen veroorzaken. Door bij dit vraagstuk uiteenlopende doelgroepen te betrekken, wordt ook verondersteld dat er een breed scala aan inhoudelijke kennis, expertise en invalshoeken kan worden gegenereerd dat anders niet of op veel beperkter schaal gegenereerd zou kunnen worden. Participatieve methoden hebben als algemeen kenmerk dat uiteenlopende vormen van dialoog met belanghebbenden worden georganiseerd. Belangrijk neveneffect hierbij is dat er netwerken ontstaan van relevante actoren die over beleidskwesties mee kunnen denken. Bij de keuze om een participatieve methode in te zetten, dient doorgaans voldaan te worden aan de volgende vier aspecten:[460]

1. *Kennis*: In welke mate beschikken stakeholders over relevante kennis?
2. *Complexiteit*: Er is sprake van een complex vraagstuk dat meerdere invalshoeken kent.
3. *Controverse*: Het vraagstuk kan controversieel van aard zijn en polarisatie oproepen.
4. *Maturiteit*: Er is sprake van een niet uitontwikkeld vraagstuk. Er bestaan verschillende opinies en invalshoeken en gevestigde normen ontbreken.

Bij de vormgeving van de themadag Robotica is bewust gekozen voor de inzet van een *focusgroep*, hoofdzakelijk omdat het voldoet aan vrijwel alle hiervoor opgenomen criteria. Daarnaast kunnen focusgroepen goed worden gebruikt voor een eerste verkenning van een concept en voor het genereren van creatieve ideeën en invalshoeken. Focusgroepen zijn bij uitstek geschikt om richtinggevende programma's te testen, te evalueren en te beoordelen, in het bijzonder wanneer het om de impliciete redenering achter ingenomen standpunten gaat. Voorts dient gewezen te worden op het belang van het proces waarbij de deelnemers in de loop van de gestructureerde discussie elkaars ideeën en opvattingen mee ontwikkelen en beïnvloeden.[461]

10.8.3 Brainwriting

Na de opening van de themabijeenkomst werd een creatieve *tool* onder de naam 'Brainwriting' ingezet. Ik heb hier bewust voor gekozen omdat deze *tool* de mogelijkheid biedt relatief snel veel ideeën te genereren waarbij iedere deelnemer, ongeacht, achtergrond, status of kennisniveau, aan bod komt.

---

[460] *Participatieve methoden, een gids voor gebruikers*, Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek, Vlaams Parlement, Brussel, januari 2006, p. 14.

[461] Idem, p. 135.

10.8.4 Group Support System (GSS)

De GSS-sessie werd verzorgd door Prof. Dr. H. Mulder, verbonden aan de Universiteit van Antwerpen en de TU Delft. De keuze om GSS als onderzoeksinstrument in te zetten, is een bewuste keuze geweest. Evenals bij Brainwriting gaat het bij deze aanpak om het beperken van groepsdynamische invloeden doordat iedere mening telt, ongeacht achtergrond en positie binnen de groep. GSS werd als onderzoeksinstrument ingezet zodra de uitkomsten van de Brainwriting-sessie verkregen waren en plenair waren toegelicht. Deze uitkomsten zijn achtereenvolgens geclusterd, gerubriceerd, door de deelnemers toegelicht, bediscussieerd en naar importantie gerangschikt, zodat meer duidelijkheid wordt geschapen over welke inhoudelijke oplossingsrichtingen/thema's/suggesties die boven komen drijven en mogelijk als handelingsoptie (voor de politie) gebruikt kunnen worden. Kort na gedane uitspraken, geuite toekomstige veronderstellingen en gehanteerde benaderingen werden de deelnemers zo veel als mogelijk bevraagd op en geconfronteerd met onderliggende percepties, dogma's, 'waarheden' en zienswijzen.

10.8.5 Uitkomsten

Na inzet van de *Brainwriting-tool* werden de resultaten op de vraag: "*Hoe zouden robots een bedreiging kunnen zijn voor de maatschappelijke veiligheid?*" geprioriteerd en gerangschikt. Opvallend was de hoge positionering van vraagstukken die gingen over het machtsvraagstuk tussen robots en mensen. Het inleveren van autonomie door de mens wordt als uiterst onwenselijk en risicovol beschouwd. Ook het adaptieve vermogen van de politie ten opzichte van de komst van robots in de samenleving werd door de deelnemers redelijk hoog gepositioneerd.

Wat betreft de vraag: "*Hoe zouden robots bij kunnen dragen aan het creëren van maatschappelijke veiligheid?*" kwam het beeld prominent naar voren dat ook in de literatuur is terug te vinden, namelijk dat robots de politie effectief kunnen ondersteunen bij het uitvoeren van diverse werkzaamheden. Regelmatig werd gewezen op juridische, sociale en ethische aspecten die hierbij in acht moeten worden genomen.

Voor de volledige weergave van de resultaten zij verwezen naar Bijlage 3.

10.9 Conclusie

De toepassingsmogelijkheden van robots zijn vrijwel eindeloos. Robots kunnen sommige taken beter, sneller en effectiever uitvoeren dan mensen. Bovendien kunnen ze routinematige, vuile, gevaarlijke werkzaamheden veel langer volhouden dan mensen. Naar verwachting zal de inzet van robots in het maatschappelijk domein het komend decennium een grote vlucht nemen.

Robots zijn beschikbaar in uiteenlopende soorten en maten, maar variëren ook in de mate autonomie. De meeste robots worden vooralsnog door menselijke tussenkomst op afstand bestuurd. Parallel daaraan is er sprake van een streven de autonomie van robots sterk te verhogen, met als ultieme vorm de *killer robot*. In opkomst is ook de sociale robot, die vooral

observerende en dienstverlenende taken kan gaan vervullen. Het idee dat menselijke tussenkomst bij de doorontwikkeling van robots op termijn wellicht gaat verdwijnen, roept naast technologische vragen ook vragen rond sociale acceptatie, alsmede op het juridische en ethische vlak op.

Voor de politie is de inzet van robots van belang omdat daarmee ook de veiligheid van burgers (beter) kan worden gewaarborgd, het aantal doden of gewonden aan politiezijde kan worden beperkt en omdat het een manier biedt om op andere wijze aan informatie te komen die de effectiviteit van het politieoptreden kan verhogen. Als het gaat om toepassingen van robotica door criminelen en/of terroristen, lijkt zich een geheel nieuw domein met nieuwe mogelijkheden te openen. Een drone is bijvoorbeeld voor een paar honderd euro's te koop en relatief eenvoudig te voorzien van lichte voorwerpen, zoals drugs, camera's, mobiele telefoons e.d.

Inmiddels zijn de eerste voorvallen van de inzet van vooral drones door criminelen gemeld. De kans is groot dat criminelen/terroristen de komende jaren robots gaan inzetten bij verwezenlijking van hun doelen. De voordelen hiervan zijn evident: de kans op arrestatie wordt verkleind en ook het vergaren van bewijs wordt bemoeilijkt. De kans dat criminelen/terroristen robots inzetten tegen politiepersoneel of burgers is evenmin ondenkbaar. Dit gevaar vormt een belangrijke overweging om de ontwikkeling van robottechnologie nauwkeurig te monitoren en, daar waar mogelijk, barrières op te werpen. De achterliggende vraag is of het wenselijk/noodzakelijk is om bijvoorbeeld drones voor civiele of hobby-doeleinden te verbieden. Het is twijfelachtig of hier draagvlak en (politieke) steun voor komt. Zonder twijfel wordt van de politie verwacht dat zij zich bij deze ontwikkelingen proactief opstelt, om de gevaren die met misbruik samenhangen tijdig te bezweren. Primair is de politie zelf aan zet door eerst een strategische agenda op te stellen waarin zij haar beleidsuitgangspunten en toekomstige visie formuleert.

Hoofdstuk 11 EINDCONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

11.0 Inleiding

Bij de start van dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *Hoe en in welke mate kunnen toekomstverkenningen toegevoegde waarde(n) bieden bij de aanpak van de transnationale georganiseerde criminaliteit?* Het doel van het onderzoek is in het onderzoeksplan als volgt gedefinieerd: *nagaan hoe de politie voldoende strategische veerkracht op de lange(re) termijn kan ontwikkelen door tijdig te anticiperen op voor haar relevante nieuwe of gewijzigde ontwikkelingen op het terrein van de transnationale georganiseerde criminaliteit.*

Bij de beantwoording van de weergegeven onderzoeksvragen in paragraaf 11.2, volg ik zo veel mogelijk de volgorde zoals die in het onderzoeksplan is opgenomen. Na beantwoording van de onderzoeksvragen heb ik de bijbehorende aanbevelingen weergegeven. Ik start echter met een paragraaf waarin ik de veranderingen en onderweg gemaakte keuzes die zich ten opzichte van het oorspronkelijke onderzoeksplan hebben voorgedaan, verantwoord.

11.1 Verantwoording en reflectie

- In het onderzoeksplan is de focus op de transnationale georganiseerde criminaliteit gericht. Gedurende het onderzoek werd echter duidelijk dat het gesegmenteerd beantwoorden van de onderzoeksvragen zich daar slecht voor leent. Al kort na aanvang van het onderzoek heb ik het blikveld verbreed naar de politieorganisatie als geheel en, daar waar mogelijk en relevant, accenten op de transnationale georganiseerde criminaliteit gelegd.

- Bij de bestudering van de literatuur kwamen aanmerkelijke (definitie)verschillen tussen ‘toekomstverkenningen’ en ‘toekomstonderzoek’ aan het licht. In de onderzoeksopdracht worden deze definities door elkaar gebruikt. In de onderzoeksbevindingen hanteer ik telkens ‘toekomstonderzoek’ en gebruik ik het woord ‘toekomstverkenningen’ uitsluitend als een specifieke vorm van toekomstonderzoek wordt bedoeld. In de oorspronkelijke, en hieronder niet gewijzigde onderzoeksvragen wordt echter nog gerept over ‘toekomstverkenningen’ in plaats van ‘toekomstonderzoek’.

- Dit onderzoek begin ik met een inleidend hoofdstuk dat zich concentreert op de vraag hoe de omgeving kan worden getypeerd waarin de politie opereert. Het antwoord op deze vraag is relevant, aangezien ‘de omgeving’ nadrukkelijk in verband staat met de te formuleren strategie van de politieorganisatie en de aard en vorm van toekomstonderzoek. Het oorspronkelijke onderzoeksplan voorzag niet in deze vraag en is hieronder als onderzoeksvraag 1. ingevoegd.

- Gedurende het literatuuronderzoek en uit talloze gevoerde gesprekken is duidelijk geworden dat er enerzijds weinig bekend is over ‘de toekomstonderzoeker’, terwijl anderzijds de factor mens bij toekomstonderzoek van groot belang wordt geacht. Dit heeft ertoe geleid dat ik een apart hoofdstuk onder de titel “Toekomstonderzoeker verkend” heb toegevoegd. Hieronder zijn de conclusies van dit hoofdstuk weergegeven onder vraag 4: “*Wat kan gezegd worden over de rol en invloed van de toekomstonderzoeker bij het uitvoeren van toekomstonderzoek?*”

- De bevindingen die door mij zijn opgedaan binnen het Bundeskriminalamt, zijn in tegenstelling tot wat in het onderzoeksplan. is verwoord, logischerwijs opgenomen in het hoofdstuk 9, *Internationale Aspecten*.

- In het onderzoeksplan wordt vermeld dat er binnen Instituut Clingendael aangesloten zou worden op een nog uit te voeren project, genaamd ‘”Technological Developments, Cybersecurity, Social Media and Security Policy’. Vanwege het uitblijven van toestemming van de opdrachtgever is dit onderzoek pas veel later dan gepland gestart. De bevindingen van vorenbedoeld project zijn buiten dit onderzoek gebleven.

- Relevante literatuur is tot en met december 2013 in dit onderzoek verwerkt.

11.2 Eindconclusie

1. ***Hoe kan de* omgeving *waarin de politie opereert het beste worden getypeerd en wat betekent dit voor de relatie met toekomstonderzoek?***

De politie bevindt zich midden in (de dynamiek van) de huidige samenleving en wordt als frontlijnorganisatie naast routinematige werkzaamheden ook geconfronteerd wordt met tal van complexe vraagstukken, de zogenaamde ‘wicked problems’. Door alle veranderingen in de maatschappij heeft de politie al lange tijd niet meer een monopoliepositie als het gaat om (het exclusieve bezit van) informatie en kennis. De politie zal door middel van kennis ‘cocreatie’ met meer en andere partijen willen en moeten samenwerken. Naast complexiteit en snelheid van maatschappelijke ontwikkelingen zorgt ook prestatiedruk van de kant van tal van actoren voor een permanente pressie op de politie. Ook securitisering, het vraagstuk dat zich bezighoudt met de vraag hoe het komt dat er plotseling veiligheidsvraagstukken op de (politieke) agenda staan, draagt bij aan de dynamiek waarbinnen de politie moet opereren. Al deze dynamiek eist veel aandacht van de politie en zorgt er mede voor dat de beleidsmatige focus meer op het “hier en nu” wordt gericht dan dat de strategische blik op toekomstige onzekerheden en risico’s ligt. Vanuit het voorzorgsbeginsel wordt een nadrukkelijk appèl op de overheid gedaan om zich nadrukkelijk te richten op toekomstige dreigingen en onzekerheden en niet te wachten totdat effecten van (waar te nemen) dreigingen over de maatschappij uitgestort worden. Ook voor de politie kan dit betekenen dat zij zich meer proactief dient op te stellen dan thans het geval is en vroegtijdig actie dient te ondernemen. In dit onderzoek zijn talloze andere aanwijzingen aangevoerd waar uit blijkt dat het meer dan wenselijk is dat de politie tijdig dient te anticiperen op veranderingen in de samenleving.

Hierbij is het noodzakelijk dat de politie, eerder dan thans het geval is, zich grondig en permanent oriënteert op maatschappelijke veranderingen, trends en trendbreuken, discontinuïteiten en onzekerheden. Het ontwikkelen van een antenne, van alertheid en anticipatievermogen zijn hierbij belangrijke organisatorische competenties. Alert zijn op (plotselinge) veranderingen en daar snel en doeltreffende op reageren kan voorkomen dat de politie (telkens) overvallen wordt door zich ogenschijnlijk plotseling aandienende veranderingen waar per direct op gereageerd moet worden, met alle gevolgen van dien. Goed voorbereid zijn op een telkens veranderende samenleving is een essentieel onderdeel van effectief politieoptreden, dat bovendien kan bijdragen aan het maatschappelijk draagvlak van de politie.

2. Wat kunnen (vormen van) toekomstverkenningen bijdragen om tot een meer toekomstgerichte, veerkrachtige politieorganisatie te komen.

De functie van toekomstonderzoek is hoofdzakelijk te herleiden naar het openen van onbekende of nieuwe perspectieven, het verkennen van opties, het blootleggen van zwakke plekken, het vergroten van het leervermogen en het ontwerpen van mogelijke toekomsten. Toekomstonderzoek is binnen de Rijksoverheid inmiddels gemeengoed geworden en zij kan ook voor de politie uitkomst bieden bij processen en gebeurtenissen die zich nog niet hebben gemanifesteerd, maar waarvan de contouren, afhankelijk van tijdshorizon en scope, doorgaans al wel zichtbaar zijn. Toekomstonderzoek staat niet op zichzelf, maar is doorgaans verbonden met strategische beleidsvorming. Het inschatten en vertalen van de impact op beleids- en strategieprocessen zijn dan ook belangrijke functies van toekomstonderzoek. Aan toekomstonderzoek gaat het activeren van de maatschappelijke ‘radar’ en het ontvankelijk (willen) zijn voor (nieuwe of veranderde) signalen die duiden op (maatschappelijke, technologische of criminogene) veranderingen vooraf. Dat vereist een open, ontvankelijke houding en dito inrichting binnen de politieorganisatie, opdat dergelijke signalen verwerkt kunnen worden. Voor het uitvoeren van toekomstonderzoek staat de politie een breed arsenaal aan methoden en ondersteunende technieken ter beschikking. Het gebruik van de scenariotechniek is binnen de Rijksoverheid uiterst populair. Naast het werken met scenario´s heb ik, vanwege het belang van de relatie tussen criminaliteit en techniek, uitgebreid stilgestaan bij criminaliteitsgerichte *technology assessments*. Tot slot heb ik veel aandacht besteed aan horizonscanning als methode die beoogt vroegtijdig de aandacht te vestigen op kansen, risico’s en bedreigingen die zich in de omgeving van de politieorganisatie kunnen (gaan) voordoen. De essentie hierachter is niet overvallen te worden door zich onverwachts aandienende veranderingen waarop de politie wellicht (eerder) had moeten reageren. Verondersteld wordt dat met alertheid en proactief optreden vroegtijdige schade of ‘achter de feiten aanlopen’ voorkomen kan worden.

3. Welke voor- en nadelen kleven aan toekomstverkenningen?

Aan de toepassingsmogelijkheden die toekomstonderzoek biedt, kleeft een aantal beperkingen en valkuilen. Uit de bestudeerde literatuur en uit de gesprekken die ik heb gevoerd wordt

duidelijk dat toekomstonderzoek omgeven is met tal van beperkingen die zijn terug te voeren op een aantal kenmerkende elementen:
Allereerst kan het menselijke vermogen onmogelijk alle (achteraf gezien) relevante kansen en bedreigingen vatten en (tijdig) betekenis geven. Er zal dan ook altijd sprake zijn van "gemiste" kansen en ontwikkelingen. Toekomstonderzoek is in die zin nooit af, nooit compleet, noch een panacee voor allerlei vraagstukken. Bovendien wordt toekomstonderzoek sociaal geconstrueerd. Hieraan kunnen aanmerkelijke beperkingen kleven, beperkingen die bij de beantwoording van vraag 4 nader worden toegelicht.
Er zijn grote verschillen te bespeuren en afbreukrisico's te duiden als het om de leefwereld van toekomstonderzoekers en besluitvormers gaat. Daar waar toekomstonderzoekers zich op de (middel)lange termijn richten, hebben besluitvormers behoefte aan concrete handelingsperspectieven op de korte termijn. Bovendien staan onzekerheid en dynamiek vaak centraal in toekomstonderzoek; aan die dimensies hebben besluitvormers vaak minder/geen behoefte. Ook is de leefwereld van besluitvormers geënt op ervaring en de dagelijkse praktijk en kijken zij vooral toepassingsgericht naar toekomstonderzoek. Wat de implementatie van toekomstverkenningen betreft dient zich een aanzienlijk afbreukrisico aan. De uiteenlopende werelden, alsmede de reacties die toekomstverkenningen van beleidsmakers c.q. beslissers vragen, kunnen lang niet altijd bij elkaar worden gebracht. Uit de literatuurstudie blijkt dat procesvereisten die met toekomstonderzoek samenhangen vaak veronachtzaamd worden; zodoende is er weinig bekend over het proces *waarlangs* toekomstonderzoeken verlopen en *hoe* toekomstkennis wordt geproduceerd. Tot slot, wat betreft het proces dat bij het uitvoeren van toekomstonderzoek wordt afgelegd: dit valt moeilijk af te leiden uit de officiële rapporten en publicaties, terwijl evenmin wordt geëvalueerd.

4. Wat kan gezegd worden over de rol en invloed van de toekomstonderzoeker bij het uitvoeren van toekomstonderzoek?

Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat aandacht aan de achtergronden en competenties van toekomstonderzoekers noodzakelijk is. Immers, zoals uit het vorenstaande blijkt is het uitvoeren van toekomstonderzoek geen sinecure; het volgen van trainingen en vorming van (aanstaande en actieve) toekomstonderzoekers is dan ook een *must*. Het sociaal constructivisme leert ons dat mensen de behoefte hebben de complexe wereld om hen heen betekenis te geven. Dit proces valt niet stoppen of tijdelijk uit te schakelen, maar is inherent aan het 'mens zijn'. Het gevolg hiervan is dat mensen vrijwel continue hun eigen werkelijkheid construeren en deze, afhankelijk van achtergrond, gebeurtenissen, opvoeding en vaardigheden, bijstellen. Het gaat hier dus, kortom, om een mentaal geconstrueerde werkelijkheid. Ook toekomstonderzoek is een interactief sociaal proces, met alle voordelen en beperkingen van dien. Ook door toekomstonderzoekers worden gepercipieerde feiten en omstandigheden opgevat als objectief tot stand gekomen feiten, en niet als sociaal geconstrueerde werkelijkheden. De kans is dan ook aanwezig dat toekomstonderzoekers (ook) de neiging hebben de (toekomstige) werkelijkheid te percipiëren die zo binnen door henzelf opgebouwde referentiekaders ligt. Met andere woorden, de ontvankelijkheid en mentale lenigheid van toekomstonderzoekers wordt (ook) beïnvloed door bewust en onbewust

aanwezige waarden en referentiekaders. Teneinde valkuilen en beperkingen waar toekomstonderzoekers mee te maken kunnen krijgen, te neutraliseren, is stelselmatige reflectie op inhoud én proces tussen opdrachtgevers van toekomstonderzoek en toekomstverkenners van cruciaal belang.

5. ***Welke (vormen van) toekomstverkenningen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit zijn de afgelopen 10 jaar door of ten behoeve van de Nederlandse politie uitgebracht en welke concrete toepassingen zijn daaruit voortgevloeid?***

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat in de recente historie, maar ook in deze tijd, publicaties verschijnen die de politie aansporen zich niet alleen op het 'hier en nu' te concentreren, maar de (strategische) focus ook op de middellange en lange(re) termijn te richten. Ook kan geconcludeerd worden dat eerder uitgevoerd toekomstonderzoek dat de politie aangaat, qua omvang beperkt is en zich hoofdzakelijk richt op een bepaald vraagstuk of domein; het blijkt dan vaak te gaan over positionerings- en organisatievraagstukken. Ook andere actoren, zoals commerciële organisatieadviesbureaus, wetenschappelijke onderzoeksbureaus en semi-overheidsorganen, buigen zich met zekere regelmaat over de toekomst van de politie. Hoe de politie met toekomstonderzoek om wil gaan, daarvoor ontbreekt vooralsnog een samenhangende strategie. Er is nauwelijks iets te vinden over de effecten of vertalingen van (al dan niet in eigen huis) uitgevoerd toekomstonderzoek. De follow up en/of vertaling van de uitkomsten van uitgevoerd toekomstonderzoek lijken nogal vluchtig en worden snel ingehaald door andere prioriteiten, concepten of ontwikkelingen. Wellicht biedt de totstandkoming van de Nationale Politie de kans om de vertaling van (on-)mogelijkheden van toekomstonderzoek op dit terrein eenduidig te richten.

6. ***Hoe kunnen theoretische begrippen als "flexibiliteit", "anticiperen", "adapteren" en "strategische wendbaarheid" vertaald worden naar bruikbare handelingsopties voor de politie?***

Uit mijn onderzoek is duidelijk geworden dat toekomstonderzoek niet op zichzelf staat, maar aan de strategie van de organisatie moet worden gekoppeld. Op haar beurt wordt de strategie van een organisatie weer beïnvloed door de omgeving waarin zij verkeert. Is er binnen de organisatie sprake van veel dynamiek, complexiteit en onzekerheid, dan vergt dat een andere strategie dan als een organisatie in rustig vaarwater verkeert. Al geruime tijd is bekend dat organisaties, noch de toekomst maakbaar en planbaar zijn. Uit het eerste hoofdstuk kan worden afgeleid dat de politie in tijden van onzekerheid, dynamiek, complexiteit en snelheid opereert. Dit vraagt van de politieorganisatie om strategische beleidsvorming die wordt gekenmerkt door grote flexibiliteit, zodat er snel ingespeeld kan worden op voor de politie veranderende omstandigheden. Strategische beleidsvorming in de vorm van meerjarenplanning wordt vaak door de tijd achterhaald en is – zeker in instabiele omgevingen – van weinig meerwaarde. Dit vraagt van organisaties zoals de politie dat, naast de aandacht voor de dagelijkse gang van zaken en de te behalen doelen, er ook aan de transactionele omgeving zowel als de contextuele omgeving aandacht dient te worden geschonken. Dat

laatste is nodig omdat in de mate dat de (politie)organisatie erin slaagt veranderingen eerder en sneller (tijden) te duiden en om te zetten in actie, ze effectiever kan worden in het verwezenlijken van haar strategische doelen.

Mijn onderzoek heeft bovendien belangrijke aanwijzingen opgeleverd als het gaat om de vraag welke theorieën een belangrijke rol spelen bij het belemmeren of bevorderen van strategische flexibiliteit. Strategische flexibiliteit is de mate waarin een organisatie beschikt over een variëteit aan managementvaardigheden en de snelheid waarmee die geactiveerd kunnen worden om het stuurvermogen van het management te vergroten en de bestuurbaarheid van de organisatie te verhogen. Strategische flexibiliteit doet dus een beroep op zowel managementvaardigheden als organisatorische condities. Om strategische flexibiliteit te bereiken, dienen organisaties aan acht kerncompetenties te voldoen, zo is uit mijn onderzoek duidelijk geworden. Ik heb deze lijst met drie, voor de politie relevante, kerncompetenties uitgebreid: absorptievermogen, leren en improvisatievermogen. Ook is vastgesteld dat een constructieve frictie tussen vasthoudendheid en verandering onontkoombaar is. Enerzijds is een (geplande) strategische richting noodzakelijk, anderzijds is er behoefte aan aanpassingsvermogen om aansluitingen op toekomstige veranderingen mogelijk te maken. Strategische flexibiliteit kan dus worden gezien als de balans tussen starheid en overreactie. Tot slot heb ik op basis van tal van gevoerde gesprekken en literatuurstudie negen aanbevelingen gedaan die het proactief handelen van de politie kunnen vergroten.

7. ***Wat kan de politie leren van twee, niet politieorganisaties en twee Nederlandse overheidsorganisaties die toekomstverkenningen voor de uitvoering van de strategie toepassen?***

Voor de beantwoording van deze vraag zijn vier bedrijfsbezoeken afgelegd, t.w. bij Rijkswaterstaat, de Van Gansewinkel Groep, KWR Water en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De bezoeken hebben een breed scala aan inzichten opgeleverd in de wijze waarop deze organisaties de relatie tussen de toekomst, de omgeving waarbinnen zij opereren en hun strategie vorm hebben gegeven. Hoewel alle bezochte organisaties leereffecten hebben opgeleverd waar de politie haar voordeel mee kan doen, is vooral de wijze waarop Rijkswaterstaat vorm en invulling heeft gegeven aan het geïntroduceerde Early Warnings Systeem opgevallen. De organisatie van Rijkswaterstaat, haar taakveld en positie in de samenleving sluiten het beste aan bij de uitvoeringswereld van de politie. Ook springt Rijkswaterstaat er positief uit doordat het de meest concrete resultaten kan laten zien en er hier sprake is van een doordachte en succesvolle aanpak, die inmiddels kan steunen op meerjarige ervaringen. Als belangrijkste slaagfactor noemde mijn gesprekspartner bij Rijkswaterstaat het feit dat tegenspraak een cruciale factor is binnen het besluitvormingsproces; daarmee wordt voorkomen dat processen als ‘groupthink’ en tunnelvisietoegang krijgen tot toekomstonderzoek. Dit laatste element sluit vrijwel naadloos aan bij de bevindingen uit het literatuuronderzoek, zoals opgenomen in de vorige hoofdstukken.

8. ***Welke aangrijpingspunten levert dit onderzoek op als het gaat om de positionering van de politie op het terrein van toekomstverkenningen in internationaal verband?***

In het onderzoek is nagegaan wat de ons omringende landen (Groot-Brittannië, Duitsland, België) en drie internationale politie(netwerk)organisaties ('Pearls in Policing', Europol en Interpol) op het gebied van toekomstonderzoek uitvoeren, evenals wat dat betekent voor de internationale positionering van Nederland in dit verband. Geconcludeerd kan worden dat er binnen de onderzochte landen of organisaties geen sprake is van methodische consistentie of van enige Europese of mondiale samenhang. Anderzijds lijken de besproken landen/organisaties er wel degelijk belang aan te hechten nieuwe of ontluikende dreigingen en/of kansen die samenhangen met criminaliteit, zo snel mogelijk te kunnen duiden. Al wordt in vrijwel alle landen/organisaties van een vorm van toekomstonderzoek gebruik gemaakt, is de werkwijze van het Bundeskriminalamt (BKA) is het meest geïnstitutionaliseerd. Van de ervaringen die binnen het BKA met toekomstonderzoek zijn opgedaan, kan de Nederlandse politie veel opsteken. In het bijzonder lijkt het van belang aanhoudend te investeren in communicatie en tegenspraak tussen de uitvoerders van toekomstonderzoek en haar afnemers, opdrachtgevers en belanghebbenden, alsmede, uit het oogpunt van draagvlak, te (blijven) toetsen of de (beoogde) bijdrage van toekomstonderzoek de praktijk in voldoende mate ondersteunt. Hiervoor is inbreng en afstemming van belanghebbenden een cruciale voorwaarde. Deze laatste twee bevindingen komen overigens naadloos overeen met het uitgevoerde literatuuronderzoek.

9. ***Wat is er in de literatuur bekend over trends, toekomstverkenningen, kansen en dreigingen die met de komst van robotica samenhangen?***

Uit het onderzoek blijkt dat robots in rap tempo hun intrede doen in onze samenleving en dat hun toepassingsmogelijkheden vrijwel eindeloos zijn. Met de komst van robotica hangen niet alleen technologische vraagstukken samen, maar spelen ook ethische, sociale en juridische perspectieven een niet te onderschatten rol.
Voor de politie is de inzet van robots van belang, omdat daarmee ook de veiligheid van burgers (beter) kan worden gewaarborgd, het aantal doden of gewonden aan politiezijde kan worden beperkt en door gebruikmaking van robots op andere wijze aan informatie kan worden gekomen die de effectiviteit van het politieoptreden kan verhogen. Uit de gehouden themabijeenkomst komt een beeld naar voren dat overeenkomt met de bevindingen uit mijn literatuurstudie. Hoewel er veel ideeën en suggesties zijn geopperd, is deze input vanwege het abstracte karakter nog ongeschikt om die te vertalen naar handelingsopties voor de politie.

10. ***Welke (internationale) ervaringen zijn (binnen de politie) bekend waarbij terroristen en/of criminelen gebruik hebben gemaakt van robots en welke leerervaringen kunnen daaruit worden getrokken?***

Als het gaat om toepassingen van robotica door criminelen en/of terroristen, lijkt zich een geheel nieuw domein met nieuwe mogelijkheden te openen. Robots lijken relatief eenvoudig voorzien te kunnen worden van lichte voorwerpen, zoals drugs, camera's, mobiele telefoons,

etc. Uit de eerste voorvallen kan worden afgeleid dat de kans groot is dat criminelen/terroristen de komende jaren robots zullen inzetten om hun doel te bereiken. De aanpassing van nieuwe technologie door criminelen, zoals dat ook waarneembaar is geweest bij bijvoorbeeld mobiele telefonie en computertechnologie, dringt zich hierbij op. Ook de kans dat criminelen/terroristen robots inzetten tegen politiepersoneel of burgers, is niet ondenkbaar. Al deze facetten vormen een belangrijke overweging om de ontwikkeling van robottechnologie nauwkeurig te monitoren en, daar waar nodig, proactief op te reageren. Tot slot is het noodzakelijk dat de politie strategisch beleid ten aanzien van de verdere introductie van robots binnen de samenleving voorbereidt en uitvoert.

11.3 Aanbevelingen

1. Introduceer binnen de Nationale Politie toekomstonderzoek als een instrument dat bijdraagt aan strategische beleidsvorming. Stel hiertoe "de focus bij", zodat het niet nodig is dat in gebruik zijnde concepten of aanpakken verdwijnen. Het adagium hierbij is dan ook: *niet in plaats van, maar er naast*!

2. Vorm een klein team van (in eerste instantie) maximaal drie personen, die aan de hand van een concrete opdracht toekomstonderzoek binnen de strategische agenda introduceren, waarbij dat onderzoek aansluit bij overige vormen van strategische beleidsvorming binnen de politie. Zorg ervoor dat de werkzaamheden in nauwe afstemming worden uitgevoerd met bijvoorbeeld de binnen de eenheden functionerende innovatiecoördinatoren, zodat draagvlak, communicatie en afstemming gewaarborgd zijn. Zorg er tevens voor dat de uitkomsten binnen de politie beklijven en geborgd worden.

3. Voer het onderzoek uit in de vorm van beleidsgerichte toekomstscenario's, al dan niet gecombineerd met (een vorm van) horizonscanning en met impactanalyses, zonder andere methodieken uit het oog te verliezen.

4. Zorg ervoor dat bij de totstandkoming van toekomstonderzoek sprake is van permanente reflectie op de uitkomsten ervan. Betrek relevante derden erbij en zorg voor tegenspraak op inhoud en proces als vaste component.

5. Onderzoek, in de vorm van één of meerdere *pilots*, of de aanpak van *wicked problems* versneld kan worden als er eerder en beter gebruik wordt gemaakt van transdisciplinaire kennis. Als vorm kan gekozen worden voor (internationale) strategische allianties met het bedrijfsleven of *ad hoc*-coalities van relevante belanghebbenden.

6. Geef opdracht om na te gaan of de in hoofdstuk 7 (Strategische Lenigheid) opgenomen handelingsopties bij kunnen dragen tot een proactieve opstelling van de politie.

7. Stel vast of de politie een strategisch wendbare organisatie wenst te zijn. Zo ja, geef opdracht om na te gaan in hoeverre de politie voldoet aan de in Hoofdstuk 7 opgenomen competenties en wat er nodig is om die competenties te versterken.

8. Geef opdracht aan een juridische afdeling om na te gaan of het in hoofdstuk 1 (Dynamiek en (on)zekerheid) aangehaalde voorzorgsbeginsel in volle omvang (ook) van toepassing is voor de Nederlandse politie. Zo ja, laat de impact daarvan vaststellen.

9. Onderzoek of de methode/werkwijze van Rijkswaterstaat op het gebied van 'Early Warnings' bruikbaar en implementeerbaar is binnen de politie.

10. Laat vervolgonderzoek uitvoeren op het deelterrein van robotica, in het bijzonder naar de aanstaande kansen en dreigingen voor de politie die met robotica samenhangen. De focus hierbij is gericht op het voorkomen van misbruik van robotica door criminelen en/of terroristen. Maak hierbij gebruik van het beschikbare netwerk: Instituut Clingendael, Universiteit Twente en Rathenau Instituut. Beoordeel of er gebruik gemaakt kan worden van passende subsidies in het kader van Horizon 2020. Ontwikkel daarnaast een samenhangende strategische visie op robotica, waarbij ethische, juridische, sociale en technologische aspecten een plaats krijgen.

Epiloog

Cassandra, de dochter van koning Priamos van Troje, heeft de gave om in de toekomst te zien. Niemand gelooft haar voorspellingen echter. Dat is haar straf voor het breken van haar belofte zich te binden aan Apollo, zoon van oppergod Zeus. Apollo krijgt slechts een zoen. Hij spuugt haar in de mond, waardoor haar het vermogen te overtuigen wordt ontnomen. Hopelijk loopt het met dit onderzoek niet zo af als met Cassandra..... Met dit onderzoek beoog ik het denken over mogelijke toekomsten binnen de politie te bevorderen, om op basis daarvan tot reële handelingsperspectieven te kunnen komen zodat de politie niet alleen reactief hoeft op te treden.

Den Haag, januari 2014. Hans Hogeboom.

Bijlage 1. WEERGAVE VAN DE BEHAALDE RESULTATEN OP DE THEMABIJEENKOMST ROBOTICA

Toelichting

Gedurende de ochtend- en de middagsessie zijn aan de deelnemers identieke vragen voorgelegd. De nummering geeft de waarde weer die de deelnemers aan de betreffende vraag/uitspraak hebben toegekend.

Aan de hand van de vraag: "***Hoe zouden robots een bedreiging kunnen zijn voor de maatschappelijke veiligheid?***" ontstond gedurende de **ochtend** de volgende rangorde:

1. Hoe zijn toezicht, gezag en handhaving op robots in wet- en regelgeving vormgegeven?
2. Het menselijk gedrag verandert doordat het laconieker wordt. Wordt dit door robots opgevuld?
3. Robots kunnen vanuit mogelijk isolement zelfstandig misdrijven gaan plegen.
4. Als de balans tussen robots en mensen verandert, kan dat leiden tot marginalisering van de rol van de mens.
5. Het risico van maatschappelijke tweedeling (kans op een nieuwe sociale onderklasse ontstaat; robots handelen minder menselijk, terwijl mensen die in contact komen met robots geneigd zijn ze menselijk te benaderen).
6. Het adaptief vermogen van de politie staat de komst van robots in de weg.
7. Robots kunnen leidend worden in plaats van volgend.
8. De menselijke ontwikkeling komt in gevaar als wij ons lui opstellen en afhankelijk maken van robots die voor ons denken.

Gedurende **het middagdeel** ontstond bij dezelfde vraag de volgende rangorde:

1. Er ontstaat een wedloop tussen crimineel gebruik en niet crimineel gebruik van robots.

2. Er is een reëel risico dat ontwerpers zich als machthebbers ontpoppen, reden om de kennis collectief te maken.
3. Het machtsvraagstuk wordt uitvergroot door de inzet van robots; is de overheid altijd wel ethisch?
4. Hoe houden we macht over robots. De macht van de mens over robots zou leidend moeten zijn.
5. Kans op *battle of the robots*, kans op gevechten tussen robots onderling.
6. Komt er een nieuwe indeling van de macht? Komt er een centrale macht of decentrale macht?
7. *Anti-hack*-specialisten voor robots zijn dringend nodig.
8. Teveel vertrouwen op robots. Wat als het misgaat? Gevolgen van teveel bezuinigen op mensen.

Op de vraag **"*Hoe zouden robots bij kunnen dragen aan het creëren van maatschappelijke veiligheid?*"** ontstond gedurende **het ochtenddeel** het volgende beeld:

1. Robots zijn breed inzetbaar in onveilige situaties, niet alleen zien, registreren, analyseren, maar ook doen; en: Robots inzetten op gevaarlijke plekken en in complexe situaties, maar wel met indirecte relatie tot inzet van personeel. (Twee items met dezelfde ranking)
2. Investeren in kennis en training op het gebied van robotica.
3. Robots kunnen effectiever meer levens redden.
4. Het leven van de mens wordt gemakkelijker en veiliger.
5. Het aantal robots wordt door de hoeveelheid genormeerd en er komt een koppeling tussen eenduidig optreden en beschikbare informatie.
6. Robots kunnen optreden als objectieve sensoren en probleemoplossers.

7. De prijs van gewenste veiligheid, afgezet tegen maatschappelijke risico's, is reëel uit te drukken.

Gedurende het **middagdeel** ontstond bij dezelfde vraag het volgende beeld:

1. Hou bij de inzet van Robots ELSI-aspecten goed in het oog. De menselijke maat is de toetssteen.
2. Er komen nieuwe inzichten en daardoor taken bij; bijvoorbeeld het opsporen van fraude; vroegtijdige inzichten van dreigingen. Er komt meer preventie die 24/7 geleverd kan worden. Politietaak verschuift voor een deel ook naar burgers.
3. Heb je het recht om onzichtbaar te zijn? Privacy en kenbaarheid, hoe gaan we daarmee om?
4. Huidige taken kunnen effectiever en efficiënter worden uitgevoerd. Denk hierbij aan ethische aspecten en privacy. Hoeveel autonomie wordt aan een robot toebedeeld? (dubbele ranking)
5. Web 3.0 en een half autonome stad die zichzelf gaat sturen. Waar blijft de menselijke maat?
6. Hoe gaan mensen reageren op robots? (positief?; geweld tegen robots?)
7. Robots kunnen gemanipuleerd worden. Een *rescue*-robot kan dan een ethische afweging maken wie te redden.