



# Onderzoekmemorandum Scenariokeuze

## Samenvatting

### Inleiding

Het Centraal Planbureau heeft voor Europa en Nederland een aantal toekomstbeelden voor 2040 uitgewerkt. Deze (inter)nationale scenario's vormen de basis voor een reeks Gelderse verkenningen waarin de vier scenario's zijn doorgerekend naar Gelderland (bevolkingsomvang, werkgelegenheid, vraag naar bedrijventerreinen, luchtmissies e.d.).

Voor de formulering van beleid is een referentiekader nodig. Hiervoor kunnen de scenario's worden gebruikt. Echter het gaat om vier sterk uiteenlopende scenario's. De bandbreedte van de uitkomsten is dan ook overeenkomstig groot. De verschillen zijn zo groot dat voor een doeltreffende beleidsvertaling het soms nodig is om de uitwerking tot één scenario te beperken. Illustratief in dat verband is de Streekplanuitwerking bedrijventerreinen. Daarin worden prognoses opgenomen die als referentiekader dienen bij het beoordelen van de lange termijn planning van de regio's en de gemeenten. Het opnemen van een bandbreedte ter grootte van het laagste en het hoogste scenario (250 ha. tot 1.500 ha.) schiet haar doel voorbij. Ook de bandbreedte bij de mobiliteit en de uitstoot van broeikasgassen is te groot om maatregelen en investeringsbeslissingen op te kunnen baseren. Beter is het om uit te gaan van een scherp omliggende werkhypothese en de uitwerking tot één scenario te beperken. Daarbij is het wel belangrijk voldoende flexibiliteit in te bouwen om te kunnen afwijken en te wijzigen als de omstandigheden daartoe aanleiding geven. In principe wordt de keuze gemaakt voor een beperkte tijd, bijvoorbeeld de collegeperiode of de looptijd van het Streekplan. Heroverweging op basis van de feitelijke ontwikkelingen, nieuwe inzichten of gewijzigde politieke opvattingen kunnen op ieder gewenst moment leiden tot een bijstelling.

### scenariokeuze

Er zijn bij het keuzevraagstuk voor een bepaald scenario vele gezichthoeken denkbaar. In deze notitie zijn een aantal varianten uitgewerkt om te bezien of een geobjectiveerde keuze mogelijk is. De analyse levert geen eenduidig beeld op, maar als meest evidente keuze komt nog het scenario Strong Europe naar voren.

Een tweede optie is om aansluiting te zoeken bij het rijk. Aanhaken bij de nationale keuze biedt strategische en praktische voordelen. Bij de vorige generatie lange termijn scenario's (1995) heeft het Rijk bij de praktische toepassing steeds gekozen voor één en hetzelfde scenario. De vraag rijst of het Rijk opnieuw een consequente lijn zal volgen en zo ja welk scenario de gelukkigste zal zijn. Intussen is gebleken dat het Rijk zich (nog) niet tot één keuze heeft bepaald. Zo wordt bij de discussie over het rekeningrijden uitgegaan van Strong Europe. In de Nota Ruimte is bij de ruimtereservering voor bedrijventerreinen gekozen voor Global Economy. Bij de parlementaire behandeling van de Begroting 2008 van VROM is gebleken dat het Kabinet voornemens is bij de planning van bedrijventerreinen uit te gaan van Transatlantic Market.

Voorts wil het Rijk afspraken maken met de provincies om bij de provinciale planning ook van dit scenario uit te gaan. De Streekplanherziening Bedrijventerreinen is voor de provincie de belangrijkste en meest concrete toepassing van de scenario's. Vanuit die optiek is Transatlantic Market een verdedigbare keuze. Daar komt nog bij dat de bevolkingsontwikkeling van dit scenario redelijk in lijn is met de Streekplanbevolkingsprognose. Dat betekent dat aan de onderling samenhangende verschijnselen bevolkingsontwikkeling–wonen–werken en de daarmee verbonden ruimtelijke spreiding een consistent uitgangspunt ten grondslag ligt.

### **Conclusies, overwegingen en aanbeveling**

Uit onze analyse komt Strong Europe als de meest evidente keuze naar voren. Wanneer echter aansluiting wordt gezocht bij de keuze van het Rijk komt een ander scenario in beeld. Voor de planning bedrijventerreinen – het belangrijkste toepassingsgebied voor de provincie – is het Rijk voornemens te kiezen voor Transatlantic Market. Vanuit die optiek is TM dus ook een kandidaat. De ontwikkelingsverschillen tussen de twee alternatieven SE en TM zijn overigens beperkt. De scenario-uitkomsten zijn slechts op twee terreinen significant verschillend: de vraag naar bedrijventerreinen is in TM aanmerkelijk groter dan in SE en de broeikasemissies nemen toe in plaats van af. Dit zijn echter geen autonome natuurverschijnselen. Zij zijn de resultante van scenariospecifieke trends, omstandigheden en politieke besluitvorming. In dit laatste liggen dan ook de mogelijkheden om ongewenste scenario-ontwikkelingen te keren. In zijn algemeenheid geldt trouwens dat het kiezen voor een bepaald scenario niet betekent dat alle ontwikkelingen en omstandigheden uit dat scenario worden omarmd of lijdzaam worden ondergaan. Er wordt om praktische redenen bij het uitzetten van de beleidslijnen uitgegaan van een bepaald scenario, bij wijze van werkhypothese. Maar hoe deze keuze ook uitvalt, het is altijd mogelijk daarbij een beleidsambitie te formuleren om de ongewenste ontwikkelingen uit dat betreffende scenario tegen te gaan.

Alles afwegende leidt dit tot het advies om bij de scenariokeuze aansluiting te zoeken bij het Rijk. Deze keuze biedt praktische en strategische voordelen maar verschaft nog niet de gewenste duidelijkheid omdat het Rijk geen consequente lijn heeft uitgezet. Het is dus maar afwachten hoe de keuze zal uitpakken bij andere beleidsvraagstukken. Vooralsnog betekent de principiële keuze om het Rijk te volgen in ieder geval wel dat bij de provinciale bedrijventerreinenplanning wordt uitgegaan van het scenario Transatlantic Market.

# SCENARIOKEUZE

## Gelderse toekomstscenario's

Het Centraal Planbureau heeft voor Europa en Nederland een aantal economische toekomstbeelden uitgewerkt. Deze nationale en internationale scenario's vormen de basis voor een reeks Gelderse verkenningen, die zijn opgesteld door het Bureau Economisch Onderzoek van de Provincie Gelderland. Het hoofdrapport 'Hedenmorgen 2006-2040', bevat vier toekomstscenario's van de Gelderse economie. In de vervolgstudie 'Gelderland in vier bedrijven' is de ruimtevraag geraamd die behoort bij de verschillende scenario's. De onlangs verschenen 'Luchtverkenning' is de tweede vervolgstudie en bevat vier toekomstbeelden over de omvang van de Gelderse luchtemissies die samenhangen met de verschillende economische groeiscenario's.



De richting die Europa inslaat is in hoge mate bepalend voor het toekomstperspectief van Nederland en Gelderland. Daarbij spelen twee factoren een doorslaggevende rol: marktwerking en internationale samenwerking. Kiest Europa voor verdergaande individualisering, privatisering en marktwerking, of komt het accent meer te liggen op behoud van collectieve goederen, een goed ontwikkeld sociaal vangnet en een zekere marktregulering. Daarnaast is de mate van internationale samenwerking een factor van belang: hoe zal op termijn de Europese integratie verlopen en hoe ontwikkelen de verhoudingen zich tussen de continenten en de machtsblokken in de wereld? Slaat de balans door naar globalisering of krijgen protectionistische tendensen de overhand. Deze ontwikkelingsrichtingen kunnen worden opgevat als de twee scenariodimensies. De eerste dimensie heeft betrekking op het vraagstuk van de individuele verantwoordelijkheid versus de collectieve verantwoordelijkheid, i.c. de marktgerichtheid. De tweede dimensie gaat over het aspect internationale samenwerking. Combinatie van deze twee dimensies resulteert in vier varianten die allen een mogelijk toekomstbeeld beschrijven.

### **Doel en toepassingen van de scenariostudies**

Voor de lange termijn moeten strategische keuzes worden gemaakt over economische hervormingen, infrastructuur, ruimtelijke vraagstukken en milieukwaliteit. Op tal van terreinen zullen fundamentele aanpassingen en veranderingen noodzakelijk zijn. Met de reeks Gelderse verkenningen wordt beoogd bij te dragen aan de meningsvorming en de politieke discussie. Anderzijds worden de resultaten concreet toegepast bij de uitvoering van het beleid: beleids- en structuurplannen van provincie, wgr-regio's en gemeenten, reconstructieplannen, planning van verkeersinfrastructuur, streekplanuitwerking bedrijventerreinen, onderbouwen van Gelderse subsidieaanvragen bij de EU en het Rijk, Integraal Klimaatprogramma ed.

Een eerste stap in het proces van strategische besluitvorming is het identificeren van algemeen optredende ontwikkelingen, trends die in alle scenario's naar voren komen. Voorbeelden uit de Gelderse toekomstverkenningen zijn de voortschrijdende vergrijzing, het einde van de ontgroening, afnemende werkgelegenheidsgroei, stagnatie in de vraag van bedrijventerreinen na 2020 en een halvering van de werkgelegenheid in de landbouw. Dit zijn gemeenschappelijke ontwikkelingen, alleen de mate waarin verschilt per scenario. Het groeipad kan soms zo verschillend verlopen dat voor een doeltreffende beleidsvertaling een keuze gemaakt moet worden. Zo loopt de behoefte aan bedrijventerrein tot 2020 uiteen van 250 ha. in het scenario Regional Communities tot 1500 ha. in Global Economy. Het opnemen van een dergelijke bandbreedte in het Streekplan zou haar doel voorbyschieten. Ook voor de verkeersprognoses en mobiliteitsberekeningen zijn de verschillen te groot om als werkbare bandbreedte te kunnen fungeren (het autopark neemt toe met 1% in RC tot 17% in GE). Naast grootheden die weliswaar in alle scenario's dezelfde ontwikkelingsrichting vertonen maar een zeer ruime bandbreedte kennen, zijn er ook fenomenen waarbij de ontwikkelingsrichting tegengesteld verloopt. In Regional Communities bijvoorbeeld daalt de Gelderse uitstoot van broeikasgassen in de komende decennia met ruim 15%. In Global Economy daarentegen moet worden gerekend op een toename van meer dan 20%. Voor de volkshuisvesting is het aantal huishoudens bepalend. De toekomstige groei van het aantal huishoudens varieert van -5% tot +17%. Al deze voorbeelden maken duidelijk dat het bij de concrete beleidsvertaling soms wenselijk kan zijn de uitwerking tot één scenario te beperken.

## Scenariokeuze

De 'noodzakelijkheid' om de perspectieven soms te beperken tot één horizon leidt tot dilemma's. De vraag welk scenario moet worden gekozen is complex en niet eenduidig te beantwoorden. Er zijn vele gezichthoeken denkbaar die allemaal leiden tot een specifieke keuze. In deze noititie zijn acht grondbeginselen uitgewerkt aan de hand waarvan wordt gezien of een geobjectiveerde keuze mogelijk is. In de laatste paragraaf wordt de balans opgemaakt.

### *middenvariant*

Bij beleidsmakers leeft over het algemeen een sterk verlangen naar een 'basisscenario' of een 'middenscenario'. Bij traditionele scenario's kan hier simpel aan tegemoet worden gekomen. In dit type scenario's worden veronderstellingen geformuleerd over de toekomstige groei van de wereldhandel. Daarbij gaat het meestal om drie varianten: hoog- laag en midden (het rekenkundig gemiddelde van hoog en laag). Vervolgens worden de effecten voor de nationale en regionale economie doorgerekend. De middenvariant mag zich in de praktijk altijd verheugen in een breed draagvlak, zij spaart de kool en de geit, maakt een degelijke indruk en is in het politieke debat goed te verdedigen. Slechts een enkele sombermans gaat voor de lage variant, de onverbeterlijke optimist voor de hoge. De nieuwe generatie lange termijn scenario's zijn echter niet meer gebouwd rondom een enkele hypothese over de wereldhandel, maar zijn gebaseerd op samenhangende wereldbeelden. Het berekenen van een gemiddelde is daarmee onmogelijk geworden. Appels en peren kunnen niet worden opgeteld.

Uitgaande van de onmogelijkheid om een *gemiddelde* te construeren, kan worden gezien welk van de vier scenario's daar het dichtste bijkomt en aldus aanspraak mag maken op het predikaat 'middenscenario'. Om dat te beoordelen zijn op macroniveau de uitkomsten van de vier scenario's vergeleken met het rekenkundig gemiddelde.

	<i>bevolkings groei (in % per jaar)</i>	<i>beroepsbe- volkings- groei (in % per jaar)</i>	<i>werkgele- genheids- groei (in % per jaar)</i>	<i>werkloos- heidsper- centage in eindjaar</i>	<i>economi- sche groei (in % per jaar)</i>	<i>uitgifte bedrijven- terreinen (in ha per jaar)</i>	<i>uitstoot broeikas- gassen (groei in % per jaar)</i>
GE	0,6	0,5	0,7	3	2,8	56	0,5
SE	0,4	0,1	0,2	4	1,8	18	-0,6
TM	0,2	0	0,1	4	2,0	28	0,1
RC	0	-0,4	-0,5	8	0,7	-14	-0,5
gemiddeld	0,3	0,1	0,1	5	1,8	22	-0,1

Bron: Hedenmorgen 2006-2040, Bureau Economisch Onderzoek, Provincie Gelderland, 2006

Uit dit overzicht blijkt dat het scenario Strong Europe qua ontwikkelingsrichting kan worden beschouwd als een middenscenario. Op bijna alle beschouwde grootheden is de afstand tussen het gemiddelde beeld en Strong Europe klein of zelfs afwezig. Alleen ten aanzien van de uitstoot van broeikasgassen is de ontwikkeling niet gemiddeld maar heeft het scenario de meest gunstige uitkomst.

#### *trendvariant*

Elk van de vier Gelderse toekomstscenario kent specifieke veronderstellingen en ontwikkelingen op het gebied van de internationale politieke situatie, demografische en economische trends, sociaal-culturele factoren en technologische ontwikkelingen. Dit is kenmerkend voor de methode. Naast het scenariodenken om tot toekomstbeelden te komen is trendextrapolatie een andere manier. Het gaat daarbij om het doortrekken van bestaande ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid. Dit resulteert in slechts één toekomstbeeld, een beeld dat aansluit op de historische ontwikkelingslijnen.

Uitgaande van een bepaalde continuïteit in lange termijn ontwikkelingen vormt het al of niet trendmatige karakter van de verschillende scenario-uitkomsten een mogelijk houvast bij het maken van een keuze. Voor Nederland zijn vier verschillende toekomstscenario's beschikbaar (CPB) én een trendprognose (EU). Vergelijking van de uitkomsten laat zien dat het scenario Strong Europe het dichtste aansluit op de trendprognose. Deze conclusie voor Nederland kan zonder terughouding worden getransponeerd naar Gelderland.

Ontwikkeling 2004/2040 van enige (economische) grootheden in de vier Nederlandse toekomstscenario's, vergeleken met de uitkomsten van een beleidsvrije trendprognose

	<i>bevolkings- groei (in % per jaar)</i>	<i>beroepsbe- volkings- groei (in % per jaar)</i>	<i>werkgele- genheids- groei (in % per jaar)</i>	<i>werkloos- heidsper- centage in eindjaar</i>	<i>economi- sche groei (in % per jaar)</i>
Global Economy	0,5	0,4	0,5	4	2,6
Strong Europe	0,4	0,1	0,1	5	1,6
Transatlantic Market	0,1	0	0	5	1,9
Regional Coordination	-0,1	-0,4	-0,4	7	0,7
Trendprognose	0,2	0,1	0,1	5 <sup>1</sup>	1,6

Bron scenario's voor Nederland: Welvaart en Leefomgeving, CPB / RPB / MNP / CBS, 2006  
Bron trendprognose voor Nederland: European Economy, Special Report No 4 / 2005, European Commission EU, 2006

<sup>1</sup> Eurostat hanteert andere definities dan het CBS, waardoor het werkloosheidspercentage in Nederland volgens Eurostat ongeveer 1,5% lager uitkomt dan volgens de CBS-definitie. In dit overzicht is de EU-prognose voor 2040 gecorrigeerd voor dit definitieverschil

### *voorkeursvariant*

Onder de voorkeursvariant wordt verstaan de keuze voor een bepaald scenario op basis van affiniteit met het daarin beschreven wereldbeeld. Hiervoor zijn geen objectieve criteria aan te voeren. Politieke- ethische en sociale opvattingen zullen de doorslag geven bij het bepalen van een voorkeursscenario. Een snelle oriëntatie op de omstandigheden en de uitkomsten van de verschillende scenario's kan worden verkregen door raadpleging van het figuur op pagina 1 (internationale context) en de tabel op pagina 4 (uitkomsten voor Gelderland).

Nadeel van de voorkeursvariant is het arbitraire karakter. Door de 'politieke lading' van de keuze bestaat het risico dat het (maatschappelijke) draagvlak minder groot zal zijn dan een keuze die meer op zakelijke overwegingen is gestoeld.

### *realistische variant*

Alles is denkbaar, niet alles is waarschijnlijk. Is het mogelijk één scenario aan te wijzen als het meest realistische? Het antwoord is kort en krachtig: nee, althans bezien vanuit wetenschappelijk oogpunt. Daar alle scenario's even consistent en plausibel zijn, kan op waarschijnlijkheidsgronden geen keuze worden gemaakt. Ieder toekomstbeeld heeft bij de start van de scenarioperiode een even grote kans om verwezenlijkt te worden. Naarmate de tijd verstrijkt zal duidelijk worden naar welke richting de feitelijke ontwikkelingen neigen. Pas dan is het mogelijk een scenario aan te wijzen dat het beste aansluit bij de werkelijke trends.

Dit is de zuivere, formele redenering, bezien vanuit de algemene principes van de scenariobouw. Daartegenover staat het feit dat niet iedereen alle scenario's als even realistisch zal beschouwen. Op basis van persoonlijke inzichten - al of niet gegrondvest op politieke, levensbeschouwelijke of sociaal-culturele opvattingen - kan wel degelijk een hiërarchie worden aangebracht. De volgorde zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald door een oordeel te geven over de plausibiliteit van het centrale scenariokenmerk. Het gaat dan om een persoonlijk oordeel zonder wetenschappelijke pretenties over de volgende vragen:

Global Economy:	Hoe waarschijnlijk is het dat de globalisering verder doorzet, de mondiale handelsliberalisatie een succes wordt en dat de EU in deze heftige internationale wedloop concurrerend blijft?
Strong Europe:	Hoe waarschijnlijk is het dat de Europese integratie een doorslaand succes wordt en dat de Europese Unie uitgroeit tot één van de supermachten in de wereld?
Transatlantic Market:	Hoe waarschijnlijk is het dat de Europese samenleving steeds meer op de Amerikaanse gaat lijken en dat de economische samenwerking tussen de EU en de VS zo hecht wordt dat er een soort Transatlantisch verbond ontstaat?
Regional Coordination:	Hoe waarschijnlijk is het dat de wereld verdeeld raakt in een aantal handelsblokken en dat de EU niet bij machte is om een meer dan 30 jaar durende economische malaise te keren?

Ook voor deze variant geldt als belangrijk nadeel dat de keuze erg arbitrair is en tot eindeloze discussies aanleiding kan geven.

### *Alternierende variant*

Afhankelijk van het beleidsthema en het doel kunnen wisselende keuzes worden gemaakt. De idee is om voorbereid te zijn op de situatie die de hoogste beleidsintensiteit verlangt. Het gaat

dan niet om een keuze voor het meest realistische of het meest wenselijke scenario, maar om een keuze gebaseerd op beleidsurgentie. Dit kan per onderwerp leiden tot een andere scenario-keuze maar veelal zal het scenario met de meest extreme uitkomsten ook het scenario zijn waarin de hoogste beleidsintensiteit wordt verlangd. In de praktijk zal de Alternerende variant daardoor neerkomen op een keuze voor het scenario Global Economy. In dat scenario is de milieudruk het zwaarste, stijgt de mobiliteit het snelste, is de vraag naar bedrijventerreinen het grootste en worden de hoogste eisen gesteld aan het Gelderse vestigingsklimaat.

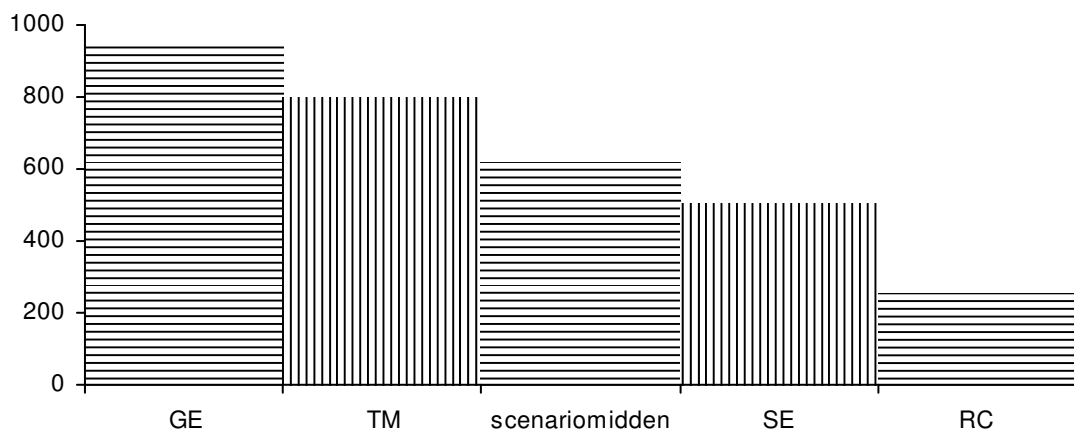
Het nadeel van de Alternerende variant is dat bij iedere toepassing van de scenariostudies opnieuw bekeken moet worden wat het meest geëigende scenario is. Dit leidt tot een doorlopende scenariodiscussie. Daarnaast is het erg verwarrend en weinig consistent dat op hetzelfde moment meerdere scenario's opportuun kunnen zijn.

#### *congruentievariant*

Bij de vorige generatie lange termijn scenario's (1995) heeft het Rijk bij de praktische toepassing – voor zover wij hebben kunnen nagaan - steeds gekozen voor het scenario European Coordination (het scenario dat destijds getypeerd kon worden als het middenscenario). De vraag rijst of het Rijk opnieuw deze consequente lijn zal volgen en zo ja welk scenario de gelukkige zal zijn. Aanhaken bij de nationale keuze biedt strategische en praktische voordelen.

Nadere informatie in Den Haag heeft aan het licht gebracht dat op kabinetsniveau noch op ambtelijkniveau een principiële discussie is gevoerd over de scenariokeuze en dat deze ook niet is te verwachten. Wel zijn op ad hoc basis al een aantal malen keuzes gemaakt. Zo wordt bij de discussie over het rekeningrijden door het Ministerie van VenW uitgegaan van Strong Europe. In de Nota Ruimte is bij de ruimtereservering voor bedrijventerreinen uitgegaan van het hoogste scenario Global Economy.

Vraag naar bedrijventerreinen 2004-2020 in Nederland naar 4 scenario's en het gemiddelde, in ha. per jaar (bron: BLM / CPB)



Bij de parlementaire behandeling van de Begroting 2008 van VROM is gebleken dat het Kabinet voornemens is bij de planning van bedrijventerreinen uit te gaan van een middenscenario in plaats van het hoogste scenario. Bij de praktische invulling van dit uitgangspunt is gekozen voor het scenario Transatlantic Market. Bij deze keuze kan de kanttekening worden gemaakt dat o.i.



het scenario Strong Europe betere papieren heeft voor het predikaat middenscenario dan Transatlantic Market (Se ligt dichterbij het scenariomidden dan TM).

#### *bandbreedte variant*

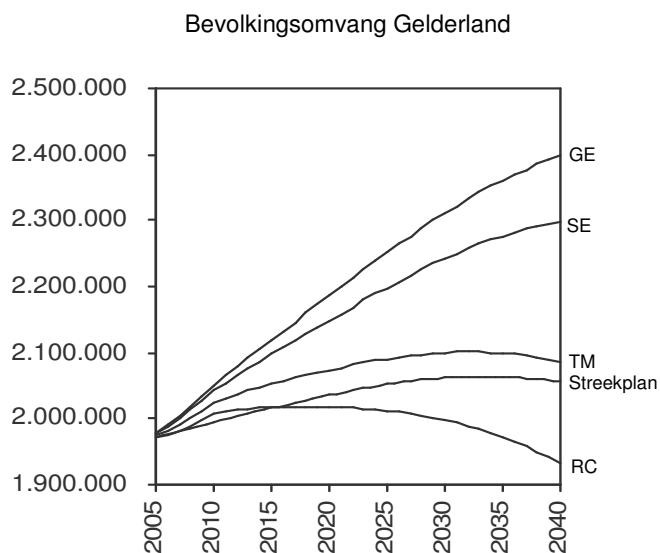
Het creëren van een bandbreedte gaat uit van de gedachte dat het hanteren van één vastliggende getallenset te weinig recht doet aan de grote marges waarmee scenario-berekeningen zijn omgeven. Het staat zelfs niet vast of de zeer ruime bandbreedte binnen de vier scenario's wel de toekomstige ontwikkeling omvat. Daarom is het verstandig de scenario-keuze niet te verabsoluteren en een zekere marge in te bouwen. Het aanbrengen van een bandbreedte kan in beginsel op twee manieren gebeuren:

- twee scenario's benoemen die als maximum en minimum fungeren;
- één scenario kiezen en een marge benoemen (plus of min x procent).

Methode a is hinken op twee gedachten. Er wordt uitgegaan van twee fundamenteel verschillende wereldbeelden. Bovendien zal toch weer de neiging ontstaan in het midden te gaan zitten. Dit geeft – zoals eerder aangegeven – consistentie problemen. Bij methode b is het nadeel dat de marge arbitrair is. Er zijn geen objectieve criteria om de *werkelijke* onzekerheidsmarges te formuleren. Voor beide methoden geldt dat de bandbreedte niet te ruim mag zijn omdat zij anders haar doel voorbij schiet. Ten slotte is het nog maar de vraag of een bandbreedte nodig is. De wijze waarop bij de provinciale beleidsvertaling wordt omgegaan met scenario's kent in de praktijk al een grote mate van behoedzaamheid en relativering. De scenario-uitkomsten vervullen veelal de rol van werkhypothese en worden niet verabsoluteerd.

#### *Consistentie variant*

De provincie Gelderland stelt met enige regelmaat bevolkingsprognoses op. Deze prognoses worden gebruikt als basis voor allerlei beleidssectoren binnen de provincie.



Bron scenario's: Hedenmorgen Bureau Economisch Onderzoek  
Bron Streekplanprognose: Onderafdeling Stedelijke Ontwikkeling

De nieuwste bevolkingsprognose is door GS begin 2007 vastgesteld. De prognose is gebaseerd op de laatste bevolkingsprognose van het CBS uit 2005 en de verwachte woningbouwproductie in Gelderland voor de komende jaren. Deze verwachte woningbouwproductie is gebaseerd op de kwalitatieve woonprogramma's (Streekplanuitwerking) zoals die met de gemeenten en woning-

corporaties zijn afgesproken. De vraag is hoe de bevolkingsontwikkeling in de vier scenario's zich verhoudt tot de provinciale bevolkingsprognose. Het scenario dat daar het dichtste bijkomt, zou een mogelijke kandidaat kunnen zijn.

In Transatlantic Market komt de demografische ontwikkeling het dichtst bij de Streekplanbevolkingsprognose.

### Conclusies, overwegingen en aanbeveling

De beweegredenen om een scenariokeuze te maken liggen niet in het najagen van een wensbeeld of in het geloof de scenario-ontwikkelingen te kunnen beïnvloeden, maar de keuze dient uitsluitend een pragmatisch doel. Voor de ontwikkeling en uitvoering van provinciaal beleid is het soms nodig uit te gaan van concrete uitgangspunten en aantallen. Er moet dan een keuze worden gemaakt welk scenario als werkhypothese zal worden ingezet. In deze notitie is vanuit acht verschillende gezichtshoeken gekeken naar het vraagstuk. Samengevat heeft dit geleid tot de volgende bevindingen:

Acht gezichtshoeken op basis waarvan een scenariokeuze kan worden gemaakt en de uitkomsten cq. een oordeel over de toepasbaarheid	
middenvariant	Strong Europe
trendvariant	Strong Europe
voorkeursvariant	arbitrair / lastig om draagvlak te verwerven
realistische variant	prematuur / arbitrair
alternerende variant	in de praktijk meestal Global Economy / niet consistent
congruentievariant	het Rijk heeft (nog) geen consequente keuze gemaakt
bandbreedte variant	niet consistent / niet nodig / arbitrair
consistentie variant	Transatlantic Market

Van de acht beoordeelde varianten zijn er vier min of meer niet-valide gebleken. Voor de *realistische variant* kan geen neutraal advies worden gegeven omdat dit prematuur is dan wel niet objectief, voor de andere drie kan ondanks de tekortkomingen toch wel iets worden gezegd:

- Afgezien van het feit dat de *alternerende variant* niet consistent is, leidt deze methode overwegend tot de keuze Global Economy.
- Bij de *voorkeursvariant* is geen objectieve keuze te maken maar verwacht mag worden dat Strong Europe maatschappelijk en politiek hoge ogen gooit. De premissen en de uitkomsten van dit scenario lijken – in vergelijking met de andere scenario's - redelijk in overeenstemming met de politieke consensus in Nederland en de ambities van de EU.
- De *bandbreedte variant* is niet consistent met het scenariodenken, maar afgezien daarvan lijkt het aannemelijk dat Strong Europe - als midden- en meest trendmatige scenario – de spil zou vormen van dit beginsel.

De overige vier gezichtshoeken (trend-, midden-, congruentie- en consistentie variant) leveren in principe een eenduidige keuze op. De *congruentievariant* is op dit moment problematisch omdat het Rijk zich (nog) niet heeft bepaald tot een consequente keuze. Bij de *middenvariant* en de *trendvariant* komt het scenario Strong Europe als eerste optie naar voren, bij de consistentie variant Transatlantic Market.

Het geheel overziend moet geconcludeerd worden dat het beeld niet eenduidig is maar dat bij alle diversiteit Strong Europe nog als de meest evidente keuze naar voren komt. Aan de andere kant is aansluiting bij de keuze van het Rijk een zwaarwegend argument. Dit biedt belangrijke praktische en strategische voordelen. Zoals hiervoor is gebleken heeft het Rijk zich nog niet tot een consequente keuze bepaald. Uit de conceptbrief (november 2007) van het Kabinet aan de Tweede Kamer over de planningsproblematiek bedrijventerreinen blijkt dat het Kabinet voornemens is bij de planning van bedrijventerreinen uit te gaan van Transatlantic Market. Voorts wil het Rijk afspraken maken met de provincies om bij de provinciale planning ook van dit scenario uit te gaan. De Streekplanherziening Bedrijventerreinen is voor de provincie de belangrijkste en meest concrete toepassing van de scenario's. Vanuit die optiek is Transatlantic Market een verdedigbare keuze. Daar komt nog bij dat de bevolkingsontwikkeling van dit scenario redelijk in lijn is met de Streekplanbevolkingsprognose. Dat betekent dat aan de onderling samenhangende verschijnselen bevolkingsontwikkeling–wonen–werken en de daarmee verbonden ruimtelijke spreiding een consistent uitgangspunt ten grondslag ligt.

In principe wordt de keuze gemaakt voor een beperkte tijd, bijvoorbeeld de collegeperiode of de looptijd van het Streekplan en is de besluitvorming flexibel. Heroverweging op basis van de feitelijke ontwikkelingen, nieuwe inzichten of gewijzigde politieke opvattingen kunnen op ieder gewenst moment leiden tot een bijstelling. Hiervoor zijn de verschillende keuzevarianten steeds afgezet tegen de gemiddelde ontwikkeling gedurende de gehele scenarioperiode (tot 2040). Gezien de beperkte looptijd van het Streekplan is het interessant het ontwikkelingsbeeld te bezien voor de middellange termijn.

Historische ontwikkeling en de ontwikkeling in de Streekplanperiode 2007-2015, Gelderland					
	1996-2006	2007-2015			
		GE	SE	TM	RC
bevolkingsgroei (in % per jaar)	0,5	0,7	0,6	0,4	0,2
beroepsbevolkingsgroei (in % per jaar)	1,5	0,9	0,5	0,5	0
werkgelegenheidsgroei (in % per jaar)	1,7	1,0	0,4	0,6	-0,2
werkloosheidspercentage in eindjaar	5	4	6	5	7
economische groei (in % per jaar)	2,3	3,2	2,1	2,4	1,2
uitgifte bedrijventerreinen (in ha per jaar)	112	115	60	100	27
uitstoot broeikasgassen (groei in % per jaar)	-	0,6	-0,4	0,4	-0,2

De toekomstige veranderingen voltrekken zich geleidelijk. In de eerste fase van de looptijd zijn de ontwikkelingsverschillen daarom veel kleiner dan op het einde van de scenarioperiode. Maar ook op middellange termijn zijn de twee uitersten sterk geprononceerd (GE vs. RC). De ontwikkelingsverschillen tussen de twee alternatieven SE en TM zijn daarentegen beperkt. Door de scenariospecifieke ontwikkelingen op tal van achterliggende processen en fenomenen (bedrijfstakstructuur, milieubeleid, ruimte gebruik e.d.) zijn de scenario-uitkomsten op twee terreinen wel significant verschillend. De ruimtevraag is in TM aanmerkelijk groter dan in SE en de broeikasemissies nemen toe in plaats van af. Dit zijn echter geen autonome natuurverschijnselen. Zij zijn de resultante van scenariospecifieke (inter)nationale en regionale trends, omstandigheden en politieke besluitvorming. In dit laatste liggen dan ook de mogelijkheden om ongewenste scenario-ontwikkelingen te keren. In zijn algemeenheid geldt trouwens dat het kiezen voor een bepaald scenario niet betekent dat alle ontwikkelingen en omstandigheden uit dat scenario worden omarmd. Er kan om praktische redenen bij het uitzetten van de beleidslijnen worden uitgegaan van een bepaald scenario, bij wijze van werkhypothese. Maar hoe deze keuze ook uitvalt, het is altijd mogelijk daarbij ook een zekere beleidsambitie te formuleren om de ongewenste ontwikkelingen uit dat betreffende scenario tegen te gaan.

Resumerend kan over het vraagstuk van de scenariokeuze worden geconcludeerd dat:

- het kiezen voor een bepaald scenario op gespannen voet staat met het scenariodenk;
- het maken van een keuze om praktische redenen soms toch onontkoombaar is;
- de variantenanalyse geen eenduidig beeld oplevert;
- gegeven dit diffuse beeld Strong Europe als de meest evidente keuze naar voren komt;
- het Rijk bij de planning van bedrijventerreinen gekozen heeft voor Transatlantic Market;
- het Rijk binnen dit scenario planningsafspraken wil maken met de provincies;
- de planning van bedrijventerreinen van alle provinciale scenariotoepassingen de meest concrete en verstrekkende is;
- de demografische ontwikkeling in Transatlantic Market aansluit bij de streekplanprognose waardoor een zekere consistentie is gewaarborgd;
- op middellange termijn de scenario-uitkomsten van TM en SE maar beperkt uiteenlopen;
- dat alleen op het gebied van de broeikasgassen en het ruimtebeslag de uitkomsten significant verschillen;
- dat dit bij uitstek gebieden zijn waar de ontwikkelingen door het beleid kunnen worden beïnvloed.

Alles afwegende leidt dit tot het advies om bij de scenariokeuze aansluiting te zoeken bij het Rijk. Deze keuze verschaft nog niet op ieder terrein duidelijkheid omdat het Rijk tot op heden geen consequente lijn heeft uitgezet. Het is dus maar afwachten hoe de keuze zal uitpakken bij andere beleidsvraagstukken, bijvoorbeeld bij de door het Rijk gecoördineerde doorrekening van verkeersmodellen. Vooralsnog betekent de principiële keuze om het Rijk te volgen in ieder geval dat bij de bedrijventerreinenplanning wordt uitgegaan van het scenario Transatlantic Market.

december 2007  
Menno Walsweer

Bureau Economisch Onderzoek