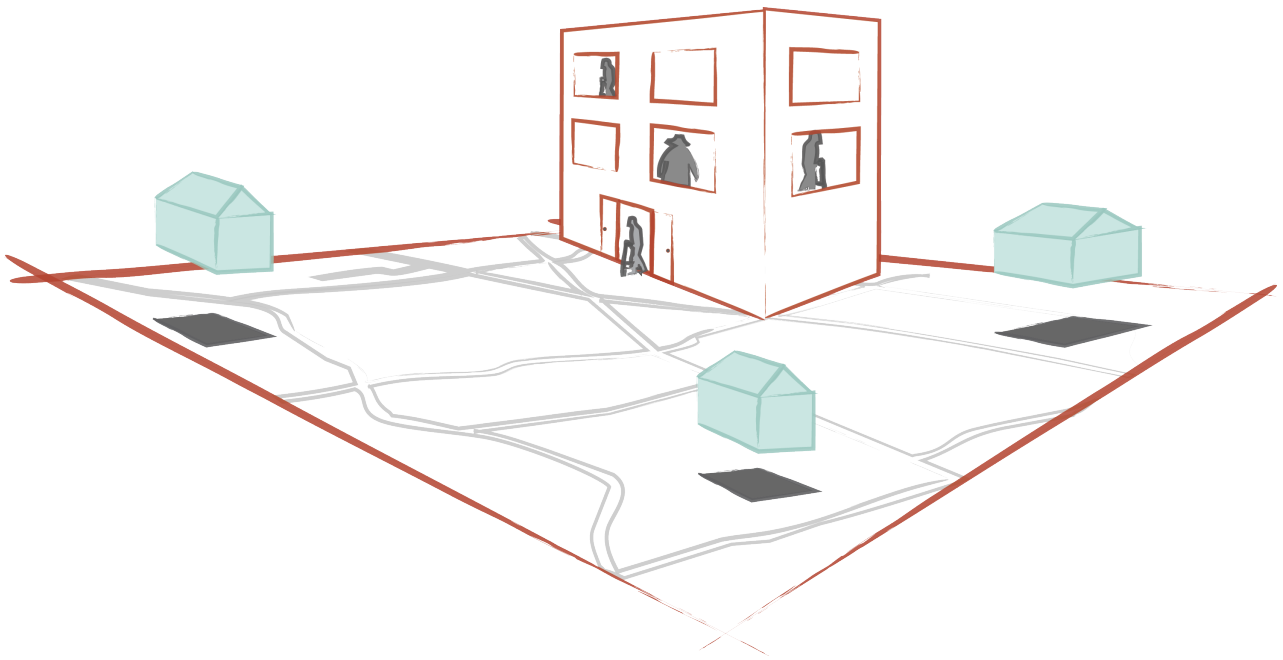


Extramuralisering en het scenario denken

Een onderzoek naar de rol van scenario's in het lokale ruimtelijk planningsproces van de extramuralisering.



Willem Yke Ijkema
Bachelorscriptie Technische Planologie
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Bachelor Technische Planologie

Willem Yke Ijkema
Studentnummer: 2346567
w.y.ijkema@student.rug.nl; willemykeykema@gmail.com

Bachelorscriptie Technische Planologie
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Bachelor Technische Planologie
Begeleider: Mw. dr. F. Niekerk



Voorwoord

Deze bachelor scriptie is geschreven als afsluitend onderdeel van de Bachelor Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderwerp van deze scriptie, scenario's ten aanzien van het lokale ruimtelijk planningsproces en de extramuralisering, komt voort uit mijn interesse voor de huidige transitie rondom het wonen en zorg beleid en daarmee de extramuralisering.

Ik heb deze scriptie niet zonder hulp geschreven. Als eerste bedank ik mijn scriptie begeleidster Femke Niekerk. Door het hele proces heen heb ik steeds goede en relevante feedback gekregen waardoor een leesbare en relevante scriptie tot stand is gekomen. Daarnaast bedank ik mijn 'reviewer', medestudent Hessel Engbrenghof, voor zijn kritische opmerkingen.

Ten slotte bedank ik alle geïnterviewde personen in deze scriptie voor het beschikbaar stellen van hun tijd en onmisbare informatie voor mijn onderzoek. Ik wens u veel leesplezier toe.

Wim IJkema,



Groningen, Juni 2015

Samenvatting

Het Regeerakkoord 2012 bevat ingrijpende maatregelen en bezuinigingen voor de zorgsector. Ouderen met een indicatie in de zorgklasse zorgzwaartepakket (ZZP) één tot en met vier die voorheen in een intramurale setting zorg zouden ontvangen krijgen voortaan de zorg in eigen omgeving. Dit proces heet de extramuralisering. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de lokale ruimtelijke impact van de extramuralisering en de rol die scenario's hierin spelen. De onderzoeksvraag in dit onderzoek is gedefinieerd als: 'Welke rol spelen scenario's in het lokale ruimtelijke planningsproces van de extramuralisering?'

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld. Ten eerste welke scenario's zijn er al omtrent de extramuralisering? Ten tweede wat is de rol van scenario's in het lokale ruimtelijke planningsproces en ten slotte hoe worden de scenario's geëvalueerd? Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden is enerzijds een inventariserend onderzoek gedaan naar bestaande documenten met betrekking tot de extramuralisering, scenario's en het ruimtelijk beleid en anderzijds zijn er interviews gehouden met zowel gemeenten als onderzoeks- en kennisinstituten. Gemeenten hebben de regierol bij de huidige transitie van de extramuralisering en onderzoeks- en kennisinstituten voorzien de gemeenten van informatie en kennis met betrekking tot de extramuralisering.

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de rol van scenario's binnen de geïnterviewde gemeenten vrijwel nihil is. Wanneer er wordt gesproken over scenario's betekent dit binnen de geïnterviewde gemeenten het gebruik van prognoses of modellen. Wel zien de geïnterviewde gemeenten en onderzoeks- en kennisinstituten de meerwaarde van scenario's bij het verkrijgen van meer inzicht over de onzekerheden in de toekomst en als bewustwordingsproces voor beleidsmedewerkers. Binnen onderzoeks- en kennisinstituten op het gebied van de extramuralisering wordt daarnaast wel omgegaan met scenario's. Zij creëren de scenario's veelal vanuit een matrix waarbij de economische factor en de sociale factor tegen elkaar worden afgezet. Vanuit het heden bekeken is dit een logische keuze. Deze twee factoren zijn binnen de politiek populaire items.

Verder onderzoek kan zich ten eerste focussen op de vraag hoe gemeenten meer gebruik kunnen gaan maken van het scenario denken en wat ervoor nodig is om het scenario denken ingebed te krijgen binnen gemeenten en het ruimtelijk beleid. Een tweede aanbeveling voor verder onderzoek kan zich concentreren op de vraag waarom gemeenten geen gebruik maken van scenario's als er al wel onderzoek gedaan is vanuit onderzoeks- en kennisinstituten.

Afkortingen

AWBZ

KCWZ

Ministerie van BZK

Ministerie van VWS

VNG

ZZP

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

Kenniscentrum Wonen-Zorg

Binnenlandse Zaken

Volksgesondheid, Welzijn en Sport

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Zorgzwaartepakket



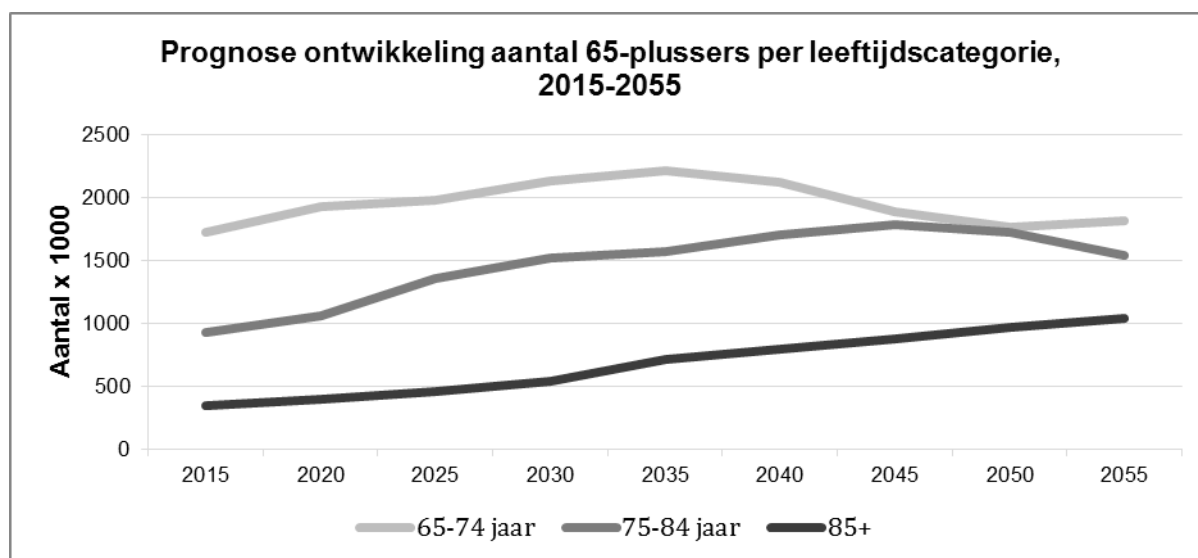
Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Inleiding | 7 |
| 1.1 Aanleiding..... | 7 |
| 1.2 Probleemstelling..... | 8 |
| 1.3 Definities..... | 8 |
| 1.3.1 Scenario's..... | 8 |
| 1.3.2 Lokale ruimtelijk planningsproces..... | 8 |
| 1.3.3 Extramuralisering..... | 9 |
| 1.4 Maatschappelijke relevantie..... | 9 |
| 1.5 Wetenschappelijke relevantie..... | 9 |
| 1.6 Leeswijzer..... | 10 |
| 2. Theoretisch kader | 11 |
| 2.1 Scenario's en scenarioplanning..... | 11 |
| 2.2 Het (lokale) ruimtelijk planningsproces..... | 13 |
| 2.2.1 Planvorming..... | 14 |
| 2.2.2 Planuitvoering..... | 15 |
| 2.3 Het conceptueel model..... | 15 |
| 3. Dataverzameling en methodologie | 17 |
| 3.1 Primaire dataverzameling..... | 17 |
| 3.1.1 De gemeenten..... | 17 |
| 3.1.2 De onderzoeks- en kennisinstituten..... | 18 |
| 3.2 Secundaire dataverzameling..... | 18 |
| 3.3 Ethische vraagstukken..... | 19 |
| 4. Scenario's en extramuralisering | 20 |
| 4.1 Inleiding..... | 20 |
| 4.2 De scenario's vanuit onderzoeks- en kennisinstituten..... | 20 |
| 4.3 Conclusie..... | 22 |
| 5. Scenario's in het lokale ruimtelijk planningsproces | 24 |
| 5.1 Inleiding..... | 24 |
| 5.2 Vanuit de gemeente..... | 24 |
| 5.2.1 De VNG..... | 24 |
| 5.2.2 De gemeente Tilburg..... | 24 |
| 5.2.3 De gemeente Leeuwarden..... | 25 |
| 5.3 Vanuit het onderzoeks- en kennisinstituut..... | 26 |
| 5.4 Conclusie..... | 26 |
| 5.4.1 scenario's in het lokale ruimtelijk planningsproces..... | 26 |
| 5.4.2 De evaluatie van scenario's..... | 27 |
| 6. Conclusie & discussie | 28 |
| 6.1 Conclusie..... | 28 |
| 6.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek..... | 29 |
| 6.3 Reflectie op onderzoek..... | 29 |
| Literatuur | 31 |
| Bijlagen | 33 |
| Bijlage 1 - Overzicht scenariostudies..... | 33 |
| Bijlage 2 - Overzicht interviews..... | 33 |
| Bijlage 3 - Vergelijkende tabel scenariostudies..... | 34 |
| Bijlage 4 - Vragenlijst met betrekking tot de interviews..... | 35 |
| Bijlage 5 - Voorbeeld codering geanalyseerde documenten..... | 36 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De vergrijzing vormt één van de belangrijkste uitdagingen voor de komende decennia. Er is sprake van een dubbel effect. De samenleving krijgt te maken met meer ouderen die ook nog eens ouder worden. Figuur één laat de vergrijzing zien van Nederland aan de hand van de bevolkingsprognose van het aantal 65-plussers per leeftijdscategorie. Eén van de vraagstukken die deze prognose oproept, is hoe we in de toekomst de langdurige zorg voor ouderen gaan organiseren en accommoderen (Alphen & Turèl, 2013). Demografische ontwikkelingen zullen van invloed zijn op het toekomstig zorggebruik. Er ontstaat een ander



Figuur 1: Bevolkingsprognose 65-plussers, 2015-2055 (CBS, 2014)

speelveld met een nieuwe dynamiek. Er is meer vraag naar zorg terwijl er minder capaciteit is. Tegelijkertijd bevat het Regeerakkoord 2012 ingrijpende maatregelen en bezuinigingen voor de zorgsector (VNG, 2014a). Cliënten met een indicatie in de zorgklasse ZZP één tot en met vier die voorheen in een intramurale setting zorg zouden ontvangen krijgen voortaan de zorg in eigen omgeving (Rutte & Samsom, 2012). In een ZorgZwaartePakket ofwel ZZP staat wat voor soort zorg en ondersteuning iemand nodig heeft en hoort bij 'zorg met verblijf'. De hervorming in de zorg betekent een verlaging van de uitgaven aan ouderenzorg (Smid et al., 2014). De komende drie jaar sluit de helft van de verzorgings- en verpleeghuizen. Bedoeling is dat ouderen veel langer thuis blijven wonen. Zij krijgen voortaan verpleging en verzorging thuis. Veel ouderen hebben door het nieuwe wonen en zorg beleid geen recht meer op huisvesting in een instelling. Deze doelgroep heeft echter vaak een woonomgeving nodig die veiligheid biedt en waar begeleiding beschikbaar is. Zonder extra maatregelen ontstaat er een tekort aan aangepaste woningen voor ouderen (KCWZa, 2014). Het onderwerp van deze scriptie heeft enerzijds te maken met de huidige transitie rondom het wonen en zorg beleid, namelijk de extramuralisering en anderzijds met het ruimtelijk beleid van gemeenten.

1.2 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de lokale ruimtelijke impact van de extramuralisering en de rol die scenario's hierin spelen. De onderzoeksvraag in dit onderzoek is gedefinieerd als:

'Welke rol spelen scenario's in het lokale ruimtelijke planningsproces van de extramuralisering?'

Bij deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen tot stand gekomen die bijdragen aan het beantwoorden van de hoofdvraag:

- *Welke scenario's zijn er op het gebied van de extramuralisering?*
- *Wat is de rol van scenario's in het lokale ruimtelijke planningsproces?*
- *Hoe worden scenario's in het lokale ruimtelijk planningsproces geëvalueerd met betrekking tot de extramuralisering?*

1.3 Definities

Uit de opgestelde onderzoeksvraag en deelvragen komen drie belangrijke begrippen naar voren die verduidelijking behoeven voordat de bestaande literatuur geanalyseerd wordt. De begrippen scenario's, planningsproces en extramuralisering zullen in de komende alinea's respectievelijk kort gedefinieerd worden. In het theoretisch kader zal er vervolgens dieper op deze begrippen ingegaan worden.

1.3.1 Scenario's

Het is van groot belang dat er grondig en creatief nagedacht wordt over de toekomst anders lopen we het risico onvoorbereid te zijn en verrast te worden. Tegelijkertijd is de toekomst onzeker en moeten we ons voorbereiden op meerdere plausibele toekomst (Bishop et al., 2007). Scenario's bieden verschillende toekomstperspectieven waarop beleidsmakers hun beslissingen en de langetermijneffecten ervan kunnen afzetten. In scenario's worden historische ontwikkelingen, huidige feiten en toekomsttrends gebundeld tot consistente toekomstbeelden. Ze dwingen beleidsmakers om alle mogelijke gevolgen van hun beslissingen onder ogen te zien (Ter Weel et al., 2010). Het uiteindelijke doel van scenario's is om opvattingen over meerdere plausibele toekomst in discussies, strategieën en beslissingen die vandaag en/of in de nabije toekomst gemaakt worden te brengen (Hulme & Dessai, 2008). In dit onderzoek zijn scenario's gedefinieerd als een reeks beschrijvingen van mogelijke toekomstbeelden (Chermack et al., 2001; Hulme & Dessai, 2008)

1.3.2 Lokale ruimtelijk planningsproces

Het ruimtelijke planningsproces wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het geheel van activiteiten dat betrekking heeft op de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van het lokale ruimtelijke beleid (Voogd et al., 2012). Vaak wordt in de literatuur het begrip planningsproces aangeduid met andere woorden als beleidsproces en besluitvormingsproces (Voogd et al., 2012). Het lokale ruimtelijke planningsproces slaat in dit onderzoek op het ruimtelijke planningsproces van gemeenten.

1.3.3 Extramuralisering

Extramuralisering is een vorm van scheiden van wonen en zorg. Het scheiden van wonen en zorg houdt in dat bij zorg die in een instelling geleverd wordt, de bekostiging van verblijf en zorg wordt opgesplitst. Het is al enige jaren een beleidsdoel van het ministerie van VWS om het aantal cliënten dat verblijft in een instelling te verminderen. Het doel is om de zorg voor cliënten zoveel mogelijk thuis te leveren. Deze beweging wordt ook wel extramuralisering genoemd. Dit kan onder andere bereikt worden door mensen langer thuis te laten wonen en minder snel te indiceren voor intramurale zorg (zorg in een instelling). De extramuralisering van het wonen en zorg beleid heeft ook gevolgen voor de ruimtelijke inrichting van de samenleving (VNG, 2014a). Het realiseren van voldoende aanbod van adequate huisvesting is een opgave voor het volkshuisvestingsbeleid en niet langer van het zorgbeleid (NZa, 2012).

1.4 Maatschappelijke relevantie

Veel ouderen hebben door het nieuwe wonen en zorg beleid geen recht meer op huisvesting in een instelling. Deze doelgroep heeft zoals eerder gezegd vaak een woonomgeving nodig die veiligheid biedt en waar begeleiding beschikbaar is. Zonder extra maatregelen ontstaat er een tekort aan woningen voor ouderen (KCWZ, 2014a). Er zijn plannen maar er zijn ook zorgen en onzekerheid. Binnen de politiek zijn er zorgen over de toekomst van de extramuralisering daarom start het Rijk een Transitieagenda Langer zelfstandig wonen om partijen te ondersteunen bij de samenwerking om het langer zelfstandig wonen van ouderen mogelijk te maken. Daarnaast heeft het Rijk hiervoor het aanjaagteam 'Langer zelfstandig wonen' aangesteld (KCWZ, 2014b). In dit onderzoek zal deze onzekerheid over de toekomst besproken worden door de bestaande scenario's te analyseren en te onderzoeken op het gebied van de lokale ruimtelijke planning. Politici, planologen, beleidsmedewerkers en andere belanghebbenden kunnen dit onderzoek gebruiken om inzicht te krijgen in de rol die scenario's kunnen spelen in het lokale ruimtelijk planningsproces van de extramuralisering.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Er is al veel onderzoek gedaan naar het gebruik van scenario's. Echter is er nog maar weinig literatuur over de evaluatie van scenario's en scenario studies (Hulme & Dessai, 2008). Er is tevens weinig nieuwe academische literatuur over de rol van scenario's in het ruimtelijk planningsproces. Door middel van dit onderzoek wordt deze rol getracht te verduidelijken en probeert dit onderzoek een exploratieve bijdrage te leveren aan een inzicht in de relatie tussen enerzijds scenario's en anderzijds het ruimtelijk planningsproces. Er zal gekeken worden naar het gebruik van scenario's binnen scenario studies, het type scenario dat gebruikt wordt en er zullen enkele voorbeelden van scenario studies op het gebied van het ruimtelijk planningsproces van de extramuralisering geanalyseerd worden in combinatie met diepte-interviews met experts op het gebied van het wonen en zorg beleid en de extramuralisering.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk komt het theoretisch kader aan bod. Hierin wordt de bestaande literatuur over scenario's, scenarioplanning en het ruimtelijk planningsproces geanalyseerd en uiteengezet. Dit hoofdstuk dient als theoretische kapstok voor het empirisch gedeelte van het onderzoek. In hoofdstuk drie wordt beschreven hoe het onderzoek is opgezet en de methodologie die daar aan ten grondslag ligt. De eerste deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk vier en de andere twee deelvragen in hoofdstuk vijf. Ten slotte wordt de conclusie van dit onderzoek, en het daarbij horende antwoord op de onderzoeksvraag, beschreven in hoofdstuk zes.



2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de voor dit onderzoek belangrijke theorie besproken. Op basis van de theorie is een conceptueel model opgesteld aan de hand van relevante literatuur. In de volgende paragrafen worden verschillende wetenschappelijke artikelen en theorieën besproken geschreven door onderzoekers die onderzoek hebben gedaan naar ten eerste het gebruik van scenario's en de rol van scenario's en ten tweede het ruimtelijk planningsproces en haar verschillende onderdelen. Kennis van de bestaande literatuur over deze begrippen is noodzakelijk voor de beantwoording van de drie reeds genoemde deelvragen en het opstellen van het conceptueel model. Het conceptueel model is de uitwerking van het theoretische kader van het onderzoek door nadere bestudering van de literatuur en een afbakening ervan (Verschuren & Doorewaard, 2002).

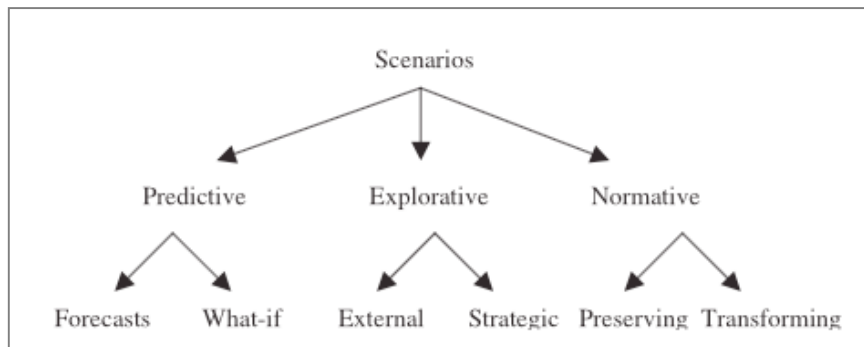
2.1 Scenario's en scenarioplanning

In deze paragraaf van het theoretisch kader wordt het begrip scenario's nader toegelicht en onderzocht. Hier wordt vooral gekeken hoe scenario's geïdentificeerd en gebruikt kunnen worden en naar de rol die scenario's kunnen spelen.

Er zijn vele wetenschappelijke artikelen over het gebruik van scenario's en artikelen die een indeling van scenario's geven. Amara (1981, in Kuusi, 1999, en in, Börjeson et al., 2006) maakt in zijn artikel 'The futures field: searching for definitions and boundaries' een indeling van scenario's op basis van drie categorieën:

1. Mogelijke scenario's: De toekomst is onzeker en daarom moeten opvattingen over de toekomst gebaseerd zijn op een beschrijving van meerdere mogelijke ontwikkelingen.
2. Waarschijnlijke scenario's: De toekomst is niet vooraf bepaald en dus moeten de mogelijke alternatieve toekomstbeelden aandachtig bestudeerd worden.
3. Voorkeursscenario's: Keuzes die gemaakt worden hebben gevolgen voor de toekomst. Hier uit volgt dat keuzes gemaakt moeten worden tussen alternatieve toekomstbeelden.

Börjeson et al. (2006) geven in hun artikel 'scenario types and techniques: towards a user's guide' een richtlijn voor de ontwikkeling en het gebruik van scenario's. De basis van hun artikel ligt besloten in de drie categorieën mogelijke, waarschijnlijke en voorkeursscenario's van Amara. Zij geven een uitgebreide basis voor mensen die scenario's willen gebruiken. De drie categorieën van scenario's die zij beschrijven in hun artikel zijn voorspellende, exploratieve en normatieve scenario's. Binnen elke categorie scenario's classificeren zij weer twee type scenario's (zie figuur 2). Bij het opstellen van de richtlijn stellen zij zich de volgende drie vragen die gebruikers kunnen stellen over de toekomst. Deze zijn: 'wat gaat er gebeuren?', 'wat kan er gebeuren?' en 'hoe kan een specifiek doel bereikt worden?'



Figuur 2: indeling van scenario's in drie categorieën en zes types (Börjeson et al., 2006).

De eerste vraag wordt beantwoord met behulp van voorspellende scenario's. Binnen deze categorie onderscheiden Börjeson et al. (2006) twee types: 'forecasting' en 'what-if'. 'Forecasting' scenario's worden bepaald door wat er zal gebeuren als de meest waarschijnlijke ontwikkeling zich ontvouwt. Dit type scenario geeft één referentie scenario met vaak een onzekerheidsmarge. 'What-if' scenario's onderzoeken wat er gaat gebeuren op basis van een aantal vooraf bepaalde gebeurtenissen in de nabije toekomst die van groot belang zijn voor toekomstige ontwikkeling. 'What-if' scenario's kunnen ook gedefinieerd worden als een bundeling van een aantal 'forecasting' scenario's. Daarbij wordt echter geen van de scenario's beschouwd als de meest waarschijnlijke ontwikkeling zoals dat wel het geval is bij 'forecasting' scenario's.

De tweede vraag wordt volgens Börjeson et al. (2006) beantwoord door exploratieve scenario's. Het doel van dit soort scenario's is om bepaalde situaties en ontwikkelingen die gezien worden als mogelijk te onderzoeken. Dit gebeurt meestal vanuit verschillende perspectieven. Onder de categorie exploratieve scenario's vallen de 'external' en 'strategic' scenario's. 'External' scenario's focussen zich alleen op de factoren die buiten de invloedssfeer van relevante actoren vallen. Deze scenario's geven beleidsmakers en planologen een kader voor de ontwikkeling van beleid zodat hun beleid robuust is en bestendig is tegen externe ontwikkelingen. Het doel van 'strategic' scenario's is om een aantal mogelijke gevolgen te beschrijven van beslissingen die zijn gemaakt. Deze scenario's focussen zich vooral op interne factoren, maar nemen externe aspecten wel mee. Ze beschrijven hoe de gevolgen van een beslissing kunnen variëren afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen.

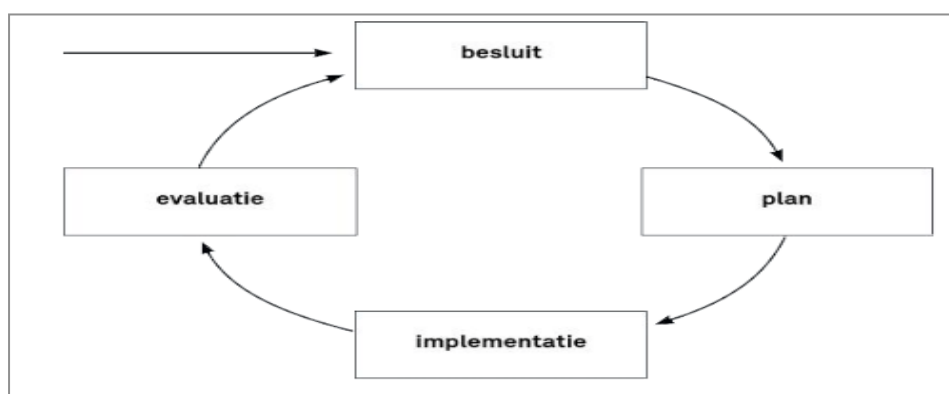
Ten slotte kan volgens Börjeson et al. de laatste vraag beantwoord worden met behulp van normatieve scenario's. De focus binnen deze scenario's ligt op bepaalde toekomstige gebeurtenissen of doelen. Normatieve scenario's worden onderverdeeld in 'preserving' en 'transforming' scenario's. 'Preserving' scenario's richten zich op veranderingen in de huidige situatie. Het doel is om een bepaald doel zo efficiënt mogelijk te bereiken. Bij 'transforming' scenario's heeft het doel meestal een hoge prioriteit, maar kan het niet bereikt worden op basis van de huidige ontwikkelingen. Een trendbreuk is noodzakelijk.

Een andere indeling voor scenario's wordt gegeven door O'Neill et al. (2008). Zij geven een tweedeling weer in het gebruik van scenario studies. Enerzijds kunnen scenario's gebruikt worden als producten en anderzijds als processen. Bij het zien van scenario's als producten gaat het vooral om de uitkomsten van de ontwikkelde scenario's. Product georiënteerde scenario's gaan ervan uit dat eenmaal gemaakt, ze een eigen leven gaan leiden. Gescheiden van de context en hoe ze tot stand zijn gekomen kunnen ze breder toegepast en gebruikt worden. De contrasterende aanpak is het zien van scenario's als processen. Het focussen op scenario's als processen benadrukt de sociale context waarin ze gemaakt zijn en gebruikt worden. Deze aanpak leidt uiteindelijk ook tot een product echter worden de scenario's alleen gebruikt binnen de sociale context waarin ze zijn ontwikkeld. En worden ze niet in bredere zin toegepast. Verder constateren Hulme & Dessai (2008) dat het gebruik van scenario's als proces vooral binnen de sociale wetenschappen wordt benadrukt. Ze benadrukken het feit dat het zien van scenario's als producten veel meer aandacht heeft gekregen binnen de wetenschap dan het zien van scenario's als processen. Daar bovenop komt dat er maar weinig wetenschappelijke artikelen zijn die een theoretisch kader hebben opgezet voor de evaluatie van scenario's en nog minder die ook daadwerkelijk een scenario hebben geëvalueerd. Dit geldt zowel voor de productkant als de proceskant van scenario's. Daarbij moet worden opgemerkt dat de productkant meer aandacht heeft gekregen dan de proceskant.

Het artikel van Börjeson et al. (2006) geeft een nuttige richtlijn voor oriëntatie binnen scenario studies. Deze richtlijn voor oriëntatie is noodzakelijk voor onderzoek naar scenario's om te kunnen omgaan met de interpretatie en evaluatie van scenario's die bestudeerd gaan worden. Het artikel van O'Neill et al. (2008) en Hulme & Dessai (2008) geven een goed inzicht in de rol die scenario's kunnen spelen in de beleidsvorming en planning. Beide artikelen dienen als kapstok voor de interpretatie en evaluatie van de scenario studies die bestudeerd gaan worden.

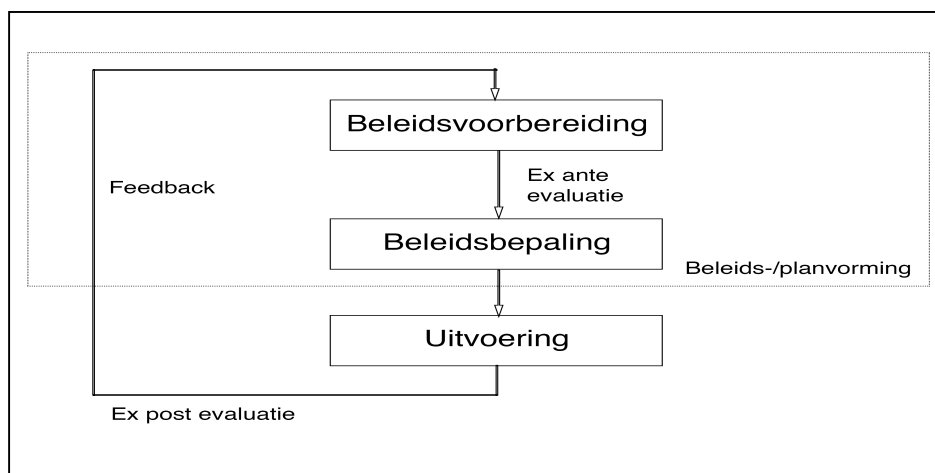
2.2 Het (lokale) ruimtelijk planningsproces

De Roo & Voogd (2007) geven in hun boek 'methodologie van planning' het elementaire model van een planningsproces weer. Volgens hun bestrijkt het planningsproces het geheel aan beleidsvoorbereidende, besluitvormende, uitvoerende, evaluerende en communicatieve activiteiten. Figuur 3 laat deze cyclus zien die bestaat uit het besluit, het plan, de implementatie van het plan en de evaluatie van het plan.



Figuur 3. Elementair model van een planningsproces

Voogd et al. (2012) beschrijven in hun boek het ruimtelijk planningsproces aan de hand van twee hoofdcomponenten. Enerzijds de beleids- of planvorming en anderzijds de beleids- of planuitvoering. Figuur 4 geeft een visualisatie van het planningsproces weer zoals geïllustreerd wordt in Voogd et al. Zij benadrukken net als de Roo & Voogd het cyclische karakter van een planningsproces en stellen dat het planningsproces niet als een lineair proces gezien moet worden. Overeenkomsten met de Roo & Voogd zijn te vinden in het feit dat de begrippen besluit en plan ondergebracht zijn onder de planvorming en worden de begrippen implementatie en evaluatie ondergebracht onder het begrip planuitvoering. Het verschil met figuur 3 is echter dat er bij deze visualisatie van het planningsproces ook geëvalueerd wordt tussen de verschillende activiteiten. Het model van Voogd et al. zal in dit onderzoek als basis dienen voor de beantwoording van de derde deelvraag. Dit om de duidelijkheid en leesbaarheid van het onderzoek te bevorderen voor zowel de onderzoeker als de lezer.



Figuur 4. Componenten beleids- c.q. planningsproces

2.2.1 Planvorming

Bij de planvorming kan er volgens Voogd et al. (2012) een aantal verschillende activiteiten plaatsvinden. Deze activiteiten kunnen gericht zijn op de voorbereiding, evaluatie en op de bepaling van het plan. Tijdens de planvorming zien zij eventueel ex ante evaluaties. Dit zijn evaluaties vooraf van eventueel voor te nemen beleid.

Volkery & Ribeiro (2009) bespreken in hun artikel het gebruik van scenario's in beleid, en de effecten op het planningsproces. Zij concluderen dat scenario's meer gebruikt worden in het planvormingsproces dan in het uitvoeringsproces, en tevens voor indirecte vormen van ondersteuning van de besluitvorming zoals bewustmaking en 'issue-raising'. Echter stellen zij dat er meer vooruitgang moet worden geboekt met de integratie van scenarioplanning in processen van beleidsontwikkeling, beleidskeuze en beleidsuitvoering. Beleidsmakers zijn niet in staat om scenario's te integreren in deze processen, omdat er conflicten zijn tussen de perspectieven van enerzijds de scenario's en anderzijds de beleidsmakers. Beleidsmakers hebben een aantal concurrerende kwesties die zij tegelijk moeten oplossen en ze hebben de neiging om zich te richten op de korte termijn. Scenario's focussen zich op de lange termijn.

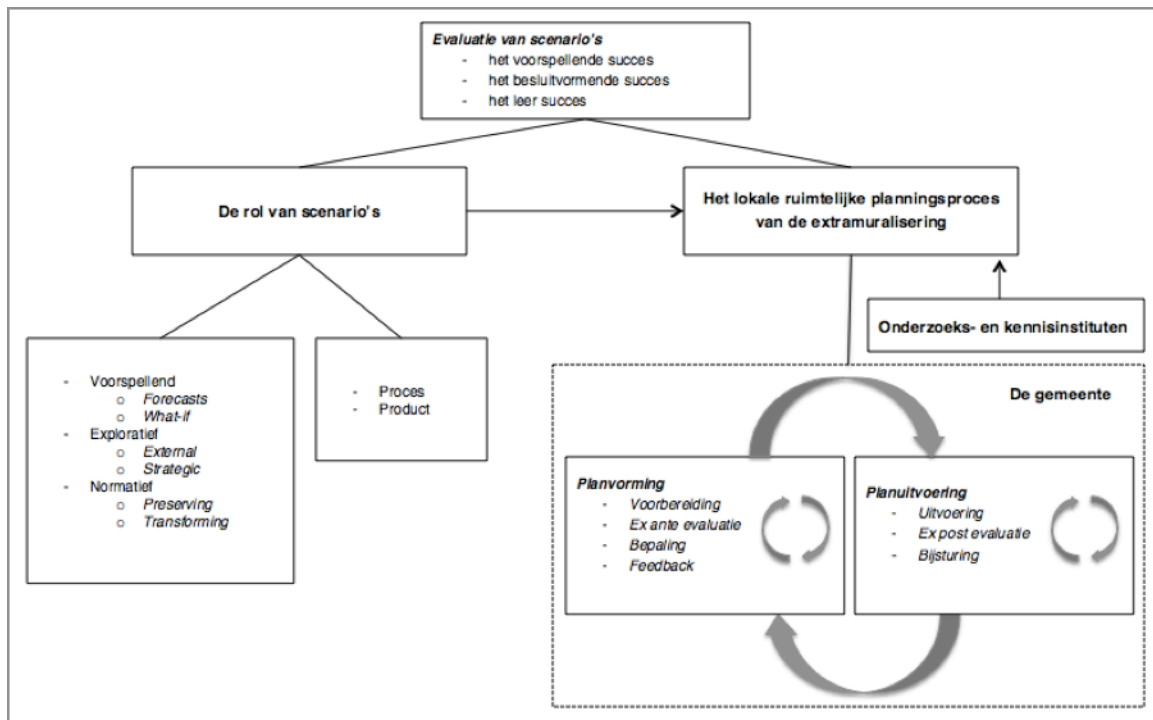
2.2.2 Planuitvoering

De planuitvoering omvat volgens Voogd et al. (2012) alle activiteiten die ondernomen worden na de vaststelling van beleid. Hierbij onderscheiden zij een vijftal activiteiten. Deze zijn achtereenvolgens, het voorbereiden van de uitvoering, de daadwerkelijke uitvoering van het beleid zoals is vastgesteld tijdens het planvormingsproces, de monitoring van de uitvoering, de waardering van het uitgevoerde plan en ten slotte het mogelijk veranderen van het beleid of plan. Voor deze laatste geldt het uitvoeren van zogeheten ex post evaluaties. Dit zijn evaluaties van het huidige beleid. Ex post evaluaties dienen ook als basis voor feedback voor andere plannen of beleid.

De evaluatie van scenario's in het beleid kan zowel tussen de verschillende activiteiten in het planvormingsproces plaatsvinden als achteraf tijdens de planuitvoering. Hulme & Dessai (2008) bespreken in hun artikel de evaluatie van scenario's in beleid. Zij delen het evaluatieproces van scenario's op in een drieledig kader. Dit drieledig kader probeert drie vragen te beantwoorden. Ten eerste "is de toekomst zo geworden als het scenario voorspelde?" Dit wordt het voorspellende succes (predictive success) genoemd. Ten tweede de vraag "zijn er goede beslissingen gemaakt?" Dit heet het besluitvormende succes (decision success). En ten slotte de vraag "lieten de scenario's participatie en leerprocessen toe?" Dit wordt het leer succes (learning success) van het evaluatieproces van scenario's genoemd.

2.3 Het conceptueel model

Het globale conceptuele model bestaat in deze scriptie uit een drietal centrale begrippen in het onderzoek. Dit zijn de begrippen lokaal ruimtelijk planningsproces, scenario's en extramuralisering. Vanuit de literatuur kan de rol van scenario's gecategoriseerd worden in enerzijds het verschil tussen product en proces en anderzijds de drie categorieën, voorspellende, exploratieve, en normatieve scenario's van Börjeson et al. (2006). Daarnaast kan de evaluatie van scenario's onderverdeeld worden in het voorspellende, besluitvormende en het leer succes volgens Hulme & Dessai (2008). Deze evaluatie is van invloed op enerzijds de rol van scenario's en anderzijds het lokale ruimtelijke planningsproces van de extramuralisering. Het ruimtelijk planningsproces kan vervolgens weer onderverdeeld worden in enerzijds de planvorming en anderzijds de planuitvoering. Belangrijk hierbij is de benadrukking van het cyclische karakter van het ruimtelijk planningsproces. De actoren die van invloed zijn op het lokale ruimtelijke planningsproces zijn in dit onderzoek met name de gemeenten. Zij hebben de regierol ten aanzien van de huidige transitie op het gebied van het ruimtelijk beleid. Daarnaast spelen onderzoeks- en kennisinstituten een belangrijke rol in de informatievoorziening voor gemeenten.



Figuur 5. Conceptueel model van de rol van scenario's in het ruimtelijk planningsproces van de extramuralisering.

3. Dataverzameling en methodologie

Nu het theoretisch kader is opgezet wordt in dit hoofdstuk de methodologie voor dit onderzoek opgesteld. In dit hoofdstuk komen de methoden van onderzoek aan bod en worden keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot de analyse toegelicht en beargumenteerd. Ten slotte zullen de mogelijke ethische kwesties beschreven worden die binnen dit onderzoek aan bod kunnen komen en waar de onderzoeker op een correcte manier mee dient om te gaan.

De onderzoeksvraag is geformuleerd als: *‘Welke rol spelen scenario’s in het lokale ruimtelijk planningsproces van de extramuralisering?’* Sayer (1992, in Clifford et al., 2010) beschrijft in zijn boek de belangrijkste verschillen tussen enerzijds een extensieve aanpak en anderzijds een intensieve aanpak in de onderzoeksopzet. Onderzoeksvragen beginnend met de woorden hoe?, welke?, wat?, waarom? kunnen volgens Sayer het best onderzocht worden door middel van een intensieve aanpak. De methode van onderzoek die Sayer hieraan verbindt wordt ook wel kwalitatief onderzoek genoemd. Voorbeelden binnen deze methode zijn bijvoorbeeld een case studie of een etnografische studie. Binnen dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve aanpak met case studie als onderzoeksmethode. Een inventariserend onderzoek van bestaande documenten in combinatie met het houden van diepte-interviews met experts in het planningsproces van de extramuralisering leidt in dit onderzoek tot het antwoord op de drie verschillende deelvragen en uiteindelijk tot een antwoord op de onderzoeksvraag. Het houden van interviews en documentanalyse passen goed bij het doen van kwalitatief onderzoek (Clifford et al., 2010).

3.1 Primaire dataverzameling

Bij het doen van kwalitatief onderzoek is er binnen dit onderzoek gekozen voor het houden van interviews met enerzijds gemeenten, omdat zij de belangrijkste regisserende partij zijn binnen het lokale ruimtelijk planningsproces. En anderzijds zijn er interviews gehouden met onderzoeks- en kennisinstituten. Onderzoeks- en kennisinstituten spelen een belangrijke rol in de informatievoorziening voor gemeenten met betrekking tot de extramuralisering. In de komende paragrafen zullen de keuzes met betrekking tot de interviews en gekozen documenten toegelicht worden.

3.1.1 De gemeenten

De Rijksoverheid en de gemeente zijn de belangrijkste partijen als het gaat om de extramuralisering. De Rijksoverheid heeft besloten om de indicatie van zorgklasse ZZP één tot en met vier te extramuraliseren. De extramuralisering van het wonen en zorg beleid is vooral een taak van de gemeenten. Sinds 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de voorzieningen op het gebied van maatschappelijke zorg en ondersteuning. Daarbij hoort ook de lokale ruimtelijke opgave van een geschikte en voldoende woningvoorraad, woonomgeving en voorzieningenstructuur voor ouderen en/of mensen die zorg nodig hebben als gevolg van de extramuralisering (VNG, 2014a). Daarbij worden de gemeenten ondersteund door onderzoeks- en adviesbureaus. Zij geven de gemeenten en andere belanghebbende partijen advies over de gevolgen van de extramuralisering en het omgaan met deze gevolgen en dienen als informatiepunt voor professionals op het terrein van wonen, welzijn en zorg. Daarbij komt dat het proces van de extramuralisering een zorg is voor alle gemeenten in Nederland.

Om een algemeen beeld te krijgen van de gemeenten is er gekeken naar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG is een dienstverlenende organisatie en tevens belangenbehartiger van alle Nederlandse gemeenten. Zij kennen de belangen van de gemeente en fungeren als gesprekspartner met andere organisaties en instellingen. Voor de VNG is mevrouw Mostert benaderd. Zij is beleidsadviseur van het thema fysieke leefomgeving binnen de VNG en was opdrachtgever en medeopsteller van het document: 'Het cement tussen wonen en zorg' (VNG, 2014a). Dit document is een bestuurlijke agenda voor de lokale ruimtelijke opgave rond het thema wonen met zorg en voorzieningen.

Naast het interviewen van mevrouw Mostert is gekozen voor interviews met twee gemeenten, gemeente Tilburg en gemeente Leeuwarden, om een beter beeld te krijgen hoe gemeenten in de praktijk omgaan met het proces van de extramuralisering ten aanzien van het ruimtelijk beleid. Omdat de extramuralisering van het wonen en zorg beleid gevolgen heeft voor alle gemeenten, is de keuze voor de geïnterviewde gemeenten gebaseerd op het netwerk en de connecties van andere geïnterviewde personen. Binnen de gemeente Tilburg is gesproken met meneer Te Brummelstroete. Hij is beleidsmedewerker en planoloog op het gebied van wonen en zorg. Binnen de gemeente Leeuwarden is contact opgenomen met mevrouw Van der Werf-de Kruijff. Zij is projectleider op het gebied van wonen en zorg voor een aantal woon- en zorgpartijen in Leeuwarden en tevens programmamanager advies & ontwikkeling binnen de gemeente Leeuwarden.

3.1.2 De onderzoeks- en kennisinstellingen

Bij het interviewen van onderzoeks- en kennisinstellingen lag de nadruk op het feit dat de documenten die ten behoeve van het interview zijn gelezen vooral betrekking hebben op gemeenten. Bekende onderzoeksinstellingen die onderzoek doen naar het proces van de extramuralisering zijn het Kenniscentrum Wonen-Zorg (KCWZ), MOVISIE en Vilans. Het ondersteuningsprogramma 'W+W+Z=Maak het samen!' is een samenwerkingsproject van MOVISIE en Aedes-ActiZ Kenniscentrum Wonen-Zorg en is gericht op het versterken van regie en samenwerking. Met de publicatie 'Werken met toekomstscenario's' (Greeven et al., 2012) ondersteunt MOVISIE gemeenten bij de heroriëntatie op het aanbod van wonen, welzijn en zorg. Dit rapport tracht een handreiking te geven voor een duurzaam wonen-welzijn-zorgbeleid aan de hand van toekomstscenario's. Meneer Greeven is benaderd en geïnterviewd, hij is inhoudelijk verantwoordelijk voor het hierboven genoemde rapport.

3.2 Secundaire dataverzameling

Naast primaire dataverzameling is onderzoek gedaan in bestaande literatuur. Het doel van de secundaire dataverzameling is om inzicht te krijgen in bestaande scenario's op het gebied van de extramuralisering en andere relevante informatie met betrekking tot de extramuralisering. Daarnaast dient secundaire dataverzameling als basis voor de gehouden interviews en wordt secundaire dataverzameling gebruikt om deze interviews onderling te kunnen koppelen en te kunnen vergelijken met de theorie. Daarbij is gebruik gemaakt van enerzijds verscheidene onderzoeksrapporten met betrekking tot het gebruik van scenario's in het proces van de extramuralisering. En anderzijds beleidsdocumenten van gemeenten en van de VNG om inzicht te krijgen in de rol van scenario's binnen de gemeenten. De geïnterviewde documenten zijn geanalyseerd aan de hand van een

codering. Deze codering is opgesteld aan de hand van de bestaande literatuur zoals beschreven in het theoretisch kader en het conceptueel model. De geanalyseerde documenten zijn met behulp van memo's en steekwoorden en zinnen gecodeerd. In bijlage vijf is een voorbeeld van een pagina in een geanalyseerd document te vinden.

3.3 Ethische vraagstukken

De interviewer heeft gezorgd voor een gesprekssituatie met een minimum aan storingen en wederzijds respect. Bij het interviewen van de beleidsmedewerkers en onderzoekers heeft de onderzoeker zijn interview bij de geïnterviewde op kantoor moeten doen of via de telefoon. Het is belangrijk om een plek te zoeken die neutraal, informeel en makkelijk toegankelijk is. (Clifford et al., 2010).

Om het interview te kunnen gebruiken in het onderzoek heeft de onderzoeker het interview opgenomen middels een smart Phone. Daarbij heeft de onderzoeker de geïnterviewde goed geïnformeerd en toestemming gevraagd voor opname van het interview zodat er op een correcte wijze is omgegaan met ethische kwesties. De belangrijkste ethische kwesties zijn vertrouwelijkheid en anonimiteit. Deze moeten gewaarborgd worden door de interviewer (Clifford et al., 2010). Het is daarom van belang dat het geluidsfragment van het interview op een beveiligde computer staat. Daarnaast gold tijdens het transcriberen en in het onderzoek anonimiteit van de geïnterviewde tenzij anders aangegeven door de desbetreffende persoon.



4. Scenario's en extramuralisering

4.1 Inleiding

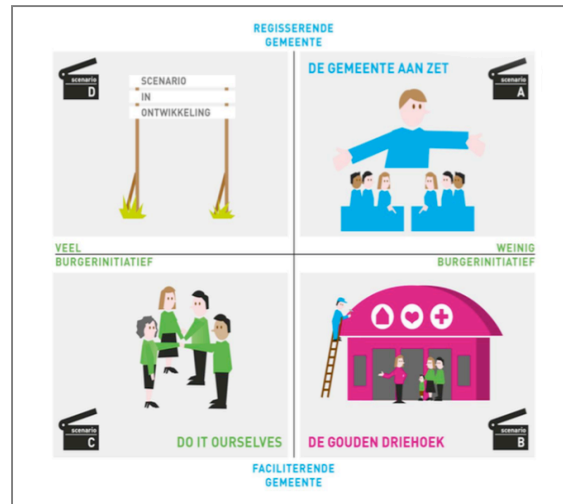
In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag 'Welke scenario's zijn er op het gebied van de extramuralisering?' beantwoord. Deze vraag wordt beantwoord met behulp van documenten en rapporten waarin scenario's zijn opgesteld met betrekking tot de extramuralisering in het wonen en zorg beleid. Voor deze deelvraag zijn vier documenten gebruikt van onderzoeks- en kennisinstituten. Zij hebben vanuit hun rol als informatieverstrekker richting overheden en marktpartijen verschillende onderzoeken gedaan naar scenario's en de extramuralisering. De vier studies zullen in dit hoofdstuk genummerd zijn van één tot en met vier en zijn onder bijlage één verder uitgewerkt. Er is hierbij gebruik gemaakt van een zogeheten vergelijkingstabel die te vinden is in bijlage drie. Deze tabel geeft een overzicht van de verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende scenariostudies aan de hand van verschillende variabelen.

4.2 De scenario's vanuit onderzoeks- en kennisinstituten

Zoals gezegd spelen onderzoeks- en kennisinstituten een belangrijke rol in de informatievoorziening voor overheden en (markt)partijen met betrekking tot de extramuralisering. In deze paragraaf zullen de vier geïnterviewde documenten respectievelijk beschreven en geanalyseerd worden.

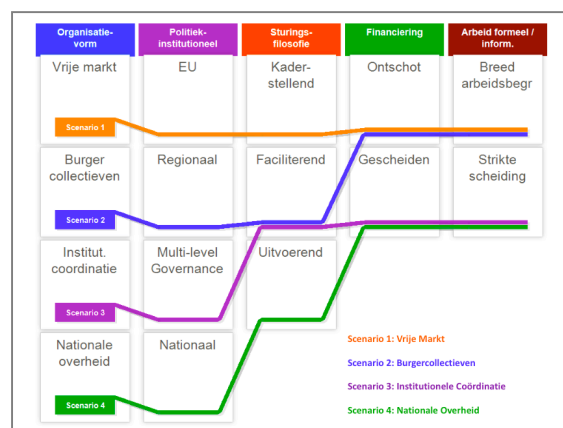
Scenariostudie één (Greeven et al., 2012) tracht een handreiking te geven voor een duurzaam wonen-welzijn-zorgbeleid aan de hand van toekomstscenario's. Deze toekomstscenario's komen tot stand aan de hand van demografische, sociale, technologische, economische en politieke factoren (Greeven et al., 2012). Het zijn juist deze factoren die van belang zijn bij het scenario denken waar gemeenten weinig of geen invloed op hebben. Op basis van de externe factoren kan de basis gelegd worden voor scenario's. Het doel van deze externe factoren is om deze tegen elkaar af te zetten in een zogeheten matrix vorm. Binnen een matrix worden twee variabelen of factoren tegen elkaar afgezet waardoor vier kwadranten ontstaan waar binnen de scenario's ontwikkeld worden. Externe factoren bestaan binnen deze scenariostudie uit de zogeheten DESTEP factoren. Oftewel de demografische, ecologische, sociale, technologische, economische en politieke factoren. In de scenariostudie wordt verder gezegd dat het even goed mogelijk is om meer dan twee factoren tegen elkaar af te zetten wat uiteindelijk meer scenario's oplevert. Deze methode lijkt alle externe factoren te kunnen omvatten waar gemeenten geen invloed op hebben. Echter moet hierbij opgemerkt worden dat een matrix vorm hierbij al niet meer de manier is om alles visueel weer te geven. Immers hierbij kunnen maximaal twee factoren tegen elkaar afgezet worden. In het voorbeeld binnen de scenariostudie is dan ook gekozen voor twee factoren om het niet te ingewikkeld te maken. Zouden er meer dan twee externe factoren gebruikt worden dan zou dit betekenen dat, gebruik makend van de matrix, er al twaalf scenario's gedestilleerd kunnen worden om alle mogelijkheden tussen de factoren te kunnen omvatten. Deze vorm van scenario's kan dus enerzijds zeer gemakkelijk en toegankelijk zijn maar bij gebruik van meer dan twee externe factoren om de scenario's op te baseren wordt het opstellen complex.

Scenario studie twee (Vulto et al., 2014) ontwikkelt scenario's om gemeenten en andere partijen te ondersteunen in de huidige transitie en tevens als innovatie instrument te dienen. In deze scenario studie wordt onderzocht hoe de formele en informele zorg en ondersteuning er uit komt te zien en wat dit voor de wijk en buurt betekent. De geschetste toekomstscenario's in dit rapport komen tot stand door eerst de relevante trends en ontwikkelingen te analyseren. De tweede stap is om vanuit die complete context van trends en ontwikkelingen de onzekerheden vast te stellen en deze tegen elkaar af te zetten in een assenkruis of een matrix (zie figuur 6). En ten slotte is het zaak om de belangrijkste scenario's gedetailleerd uit te werken. De vraag die gesteld kan worden is hoe de onzekerheden zijn vastgesteld en welke aannames daarbij zijn gedaan. In de scenario studie wordt vermeld dat de trends en ontwikkelingen met de meeste impact worden meegenomen als bepalende factoren voor de scenario's. Tevens wordt daarbij gekeken op welke trends en ontwikkelingen de gemeenten geen invloed hebben en wat dus de externe factoren zijn. Door deze filters toe te passen op de gehele set van trends en ontwikkelingen ontstaan kritische onzekerheden. Dit zijn onzekerheden waarbij men niet weet waar het naar toe gaat of wil en toch hebben ze een grote invloed op de toekomstige invulling van het beleid rondom wonen en zorg. In dit document was de conclusie dat die onzekerheden lagen besloten in enerzijds de bestuurlijke factor en anderzijds de maatschappelijke factor.



Figuur 6. Voorbeeld van een assenkruis of matrix waarbij twee externe factoren tegen elkaar afgezet worden en er vier scenario's ontstaan (Vulto et al., 2014).

Scenario studie drie (Alphen & Turèl, 2013) presenteert vier mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van wonen met zorg in 2030 en de betekenis daarvan voor vragers, aanbieders en het beleid van Directoraat-generaal Wonen en Bouwen van het ministerie van BZK. Op basis van de vijf meest impactrijke ontwikkelingen worden deze scenario's opgesteld en laten zien hoe de langdurige zorg en de effecten daarvan op het wonen er uit gaan zien in de toekomst. De scenario's worden opgezet aan de hand van een morfologisch veld waarbij keuzes in vijf verschillende factoren leiden tot uiteindelijk vier scenario's. Figuur 7 laat het morfologisch veld zien met de bijbehorende vijf onzekere factoren zoals dat is gebruikt in scenario studie vier. Belangrijk hierbij is om te weten wat als meest impactrijk geldt en waarom juist deze ontwikkelingen worden gekozen. Allereerst moet opgemerkt worden dat dit document in opdracht van het Ministerie van BZK is geschreven.



Figuur 7. Voorbeeld van een morfologisch veld (Alphen & Turèl, 2013).

Als er met deze gedachte in het achterhoofd gekeken wordt naar het document en de scenario's kan vastgesteld worden dat de scenario's zijn opgesteld met als doelgroep de nationale overheid. Het gaat hierbij vooral om de rol die de overheid heeft in de transitie rondom het wonen en zorg beleid. Tevens wordt er in deze scenariostudie voornamelijk gekeken vanuit de politieke factor. Keuzes die gemaakt worden in de politiek leiden tot de verschillende variabelen en ook tot de meest impactrijke ontwikkelingen waarop deze scenario's zijn gebaseerd.

Scenariostudie vier (PGGM et al., 2013) presenteert ook vier mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van wonen en zorg in 2030. Op basis van de externe DESTEP factoren is een trendontwikkeling gemaakt waaruit twee kernonzekerheden zijn geselecteerd namelijk de economische factor en de sociale factor. Vanuit deze twee factoren zijn vier scenario's opgesteld aan de hand van een assenkruis of matrix die kunnen bijdragen aan nieuwe inzichten en inspiratie voor partijen die om moeten gaan met de huidige transitie rondom het wonen en zorg beleid. Juist deze twee onzekerheden zijn geselecteerd omdat de richting waarin ze zich ontwikkelen bepalend is voor de toekomst van wonen, zorg en pensioen. Opmerkelijk hierbij is dat er niet wordt vermeld waarom de andere externe factoren dan niet van invloed zijn op de toekomst van het wonen en zorg beleid en waarom deze twee juist wel van invloed zijn. Een mogelijk reden hierachter zou kunnen zijn dat de keuze voor economische groei of krimp als kernonzekerheid vanuit het heden bekeken logisch is. Vanuit de actualiteit weten we dat dit een enorm onzekere factor kan zijn. De tweede factor is vanuit politieke redenen ook een logische keus. De sociale factor kent als uitersten in dit document enerzijds collectiviteit en anderzijds individualiteit. De huidige regering stuurt op dit moment aan op collectiviteit in het regeerakkoord 2012 (Rutte & Samsom, 2012).

4.3 Conclusie

Nu de vier documenten waarin scenario's worden onderzocht zijn beschreven is het voor de beantwoording van de deelvraag van belang om een vergelijking te maken tussen de verschillende scenariostudies. Op basis van de vergelijkingstabel in bijlage drie worden in de komende alinea's respectievelijk de overeenkomsten en de verschillen besproken om zo tot een algemener beeld te komen hoe scenario's op het gebied van de extramuralisering er uit zien. De vergelijkende tabel helpt om het analyseren van de scenario's te vereenvoudigen en te vergelijken. Wanneer gekeken wordt naar de variabelen in de vergelijkingstabel en de tekst in paragraaf 4.2 kunnen een drietal conclusies worden getrokken.

Ten eerste is een belangrijke overeenkomst tussen de vier scenariostudies dat de opgestelde scenario's veelal gebaseerd zijn op externe factoren en dan met name de DESTEP factoren. Alleen de derde scenariostudie maakt gebruik van vijf andere factoren. Echter zijn die factoren allemaal terug te leiden tot de politieke factor en zijn dit alle vijf externe factoren waar gemeenten geen invloed op hebben. Bij de opgestelde scenario's in de documenten valt de keuze binnen scenariostudie één, twee en vier op de externe factoren economie en sociaal. Bij alle drie wordt de economische groei of krimp afgezet tegen een sociale factor waarbij enerzijds meer individualiteit of collectiviteit bepalend kan zijn en anderzijds meer burgerinitiatief of juist weinig burgerinitiatief bepalend kan zijn. Waarom juist deze externe factoren mee worden

genomen in de ontwikkeling van de scenario's blijft onduidelijk. Zoals hiervoor al benoemd is de keuze vanuit het heden bekeken zeer logisch. Immers we hebben recent de ervaring met de onzekerheid van de economie opgedaan en in het regeerakkoord 2012 wordt aangestuurd op meer collectiviteit. Terugkoppelend naar de theorie zoals besproken in hoofdstuk twee blijkt dat de meest gebruikte vorm van scenario's met betrekking tot de extramuralisering gebaseerd is op wat Börjeson et al. (2006) 'external scenario's' noemen oftewel scenario's die zich alleen focussen op de factoren die buiten de invloedssfeer van relevante actoren vallen. Oftewel de gemeenten en andere betrokken partijen binnen de extramuralisering en het wonen en zorg beleid. Deze scenario's worden door Börjeson et al. (2006) genoemd als exploratieve scenario's. Dit type scenario's geeft antwoord op de vraag wat er in de toekomst kan gebeuren en geeft beleidsmakers en planologen een kader voor de ontwikkeling van beleid zodat hun beleid robuust is en bestendig is tegen externe ontwikkelingen.

Een tweede conclusie die getrokken kan worden heeft betrekking op de doelen die de scenariostudies hebben. Bij scenariostudie één en twee is het doel om als hulpmiddel te dienen voor beleidsmakers. Bij de derde en vierde scenariostudie is dit meer om nieuwe inzichten te leveren en om gevoel te krijgen voor zekerheden en onzekerheden die liggen besloten in de toekomst. Scenario's worden in de werkelijkheid dus enerzijds als hulpmiddel gebruikt om gemeenten te leren over het scenario denken en anderzijds als bewustwordingsproces waarbij de gemeente gevoel krijgt voor onzekerheden in de toekomst. Volkery en Ribeiro (2009) benoemen dit ook al in hun artikel als issue-raising oftewel problemen aan de kaak stellen en bewustwording.

Ten slotte is gekeken naar de toepassing van scenario's in het werkveld van wonen en zorg. Er kan dan geconcludeerd worden dat de scenariostudies breed toepasbaar zijn voor gemeenten en andere partijen die betrokken zijn bij de huidige transitie. Alle scenario's kunnen in de woorden van Hulme & Dessai (2006) gezien worden als product waarbij het vooral om de uitkomsten van de ontwikkelde scenario's gaat. Ze kunnen breder toegepast worden.

5. Scenario's in het lokale ruimtelijk planningsproces

5.1 Inleiding

Nadat er gekeken is welke scenario's er zijn op het gebied van de extramuralisering en hoe deze zich tot elkaar verhouden is het van belang om de tweede en derde deelvraag, *hoe werken de scenario's die er al zijn door in het lokale ruimtelijk planningsproces?* En *Hoe worden scenario's in het lokale ruimtelijk planningsproces geëvalueerd met betrekking tot de extramuralisering?*, te beantwoorden. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op deze deelvragen door middel van interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente Tilburg en Leeuwarden, de VNG en ten slotte met de auteur van het document 'werken met toekomstscenario's' vanuit MOVISIE, een onderzoeks- en kennisinstituut.

5.2 Vanuit de gemeente

5.2.1 De VNG

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is de belangenbehartiger voor alle gemeenten in Nederland en heeft inzicht in wat er bij gemeenten speelt op het gebied van de extramuralisering en het lokale ruimtelijk planningsproces. Het document 'het cement tussen wonen en zorg' uit 2014 van de VNG is opgesteld voor gemeentelijke bestuurders om wonen, welzijn en zorg op de agenda te zetten en om bestuurders aanknopingspunten te geven van welke onderwerpen ze daarbij moeten agenderen (F. Mostert, interview, 21 april 2015). In het document worden als voorbeeld drie scenario's geschetst. Echter zoals mevrouw Mostert in het interview aangaf moet dit meer gezien worden als modellen die gebruikt kunnen worden door gemeenten om hun beleid op af te stemmen. Deze modellen zijn gebaseerd op de keuze tussen enerzijds stedelijk gebied of landelijk gebied en anderzijds op geconcentreerde of gedeconcentreerde voorzieningen. In het document van de VNG is verder weinig aandacht geschonken aan de scenario methode en terugkoppeling naar de theorie kan gesteld worden dat in dit document vooral gebruik is gemaakt van scenario's als product zoals Hulme & Dessai (2008) bespreken in hun artikel en in het vorige hoofdstuk is benoemd.

5.2.2 De gemeente Tilburg

De gemeente Tilburg richt zich binnen het wonen en zorg beleid en de daarbij horende extramuralisering vooral op de woonzorgservicezones. Woonzorgservicezones vormen het lokale antwoord op de vergrijzing alsmede op de extramuralisering en vermaatschappelijking van de zorg. De woonzorgservicezone is binnen het ruimtelijk beleid van de gemeente Tilburg het speerpunt. Het ruimtelijk beleid is afgestemd op de woonzorgservicezone. Het concept van de woonzorgservicezones is gebaseerd op het STAGG-scenario. STAGG staat voor Stichting Architectenonderzoek Gebouwen Gezondheidszorg. Het STAGG-scenario verscheen al in 1995 en geeft een prognose voor 2015 van de behoefte aan diverse woonvormen voor ouderen en van de locaties voor zorg- en (welzijns-)voorzieningen voor een theoretische wijk/dorp ter grootte van 10.000 inwoners, waarbij rekening is gehouden met zowel de vergrijzing als de vermaatschappelijking van de zorg.

Het zogeheten STAGG-scenario bij de gemeente Tilburg is echter volgens meneer Te Brummelstroete (interview, 6 mei 2015) meer gebruikt als een model dan een scenario. Over de meerwaarde en het gebruik van scenario's

in het ruimtelijk planningsproces meldt meneer Te Brummelstroete het volgende: *'In mijn optiek is dat mooi om de variabiliteit in potentiële ontwikkelingen te verhelderen, echter de werkelijkheid voltrekt zich doorgaans toch anders. Kiezen voor een van de scenario's heeft - bij praktijktoepassing- het risico in zich dat al snel reële ontwikkelingen buiten beschouwing of onderbelicht blijven.'* Hij geeft hier dus aan dat het ook als bewustwordingsproces kan worden gezien en als issue-raising zoals dat ook in hoofdstuk één door Volkery & Ribeiro (2009) wordt benoemd. Daarnaast wordt hier de veranderlijkheid en daarmee de geringe robuustheid van scenario's aangegeven door meneer Te Brummelstroete.

Op het gebied van de evaluatie stelt meneer Te Brummelstroete dat de vinger aan de pols gehouden wordt en dat de gemeente Tilburg op dit moment bezig is met de evaluatie van de woonzorgservicezones. Dus op dit gebied kan meneer Te Brummelstroete weinig kwijt.

5.2.3 De gemeente Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden geeft aan dat binnen het ruimtelijk beleid niet zo zeer meer naar de lange termijn wordt gekeken. In het verleden keek de gemeente in haar strategische beleidsontwikkeling vaak ver vooruit en maakte zij visies die twintig jaar vooruit keken. Vandaag de dag kijkt de gemeente Leeuwarden niet meer twintig jaar vooruit maar beperkt zij zich tot vier of vijf jaar. Mevrouw Van der Werf-de Kruijff (interview, 22 mei 2015) geeft hiervoor aan dat binnen een termijn van vier jaar veel kan gebeuren. Daarnaast zijn het de bestuurders die niet verder durven te kijken dan hun eigen beleidstermijn. Daarnaast werd er vaak achteraf geconstateerd dat er zich tussentijds ontwikkelingen voordeden die niet voorspeld waren. Om die redenen wordt er binnen de gemeente Leeuwarden geen gebruik gemaakt van lange termijn beleidsvisies en scenario's.

Wel gebruikt de gemeente voor het formuleren van beleid prognoses van onderzoeks- en adviesorganisaties. Deze prognoses zijn landelijk opgesteld en aangepast aan de gemeente. Zij beschouwen de informatie die zij krijgen als waar. De evaluatie van het beleid en de prognoses vindt plaats door middel van een eigen systeem van enerzijds statistische cijfers en anderzijds uitkomsten van een tweejaarlijkse enquête onder bewoners.

Als antwoord op de vraag welke onzekerheden en factoren een rol spelen bij het opstellen van het beleid en het gebruik van de prognoses stelt mevrouw Van der Werf-de Kruijff (interview, 22 mei 2015) dat dit afhankelijk is van de mate waarin er op een bepaald moment politieke aandacht is voor die onzekerheden of factoren. Als er geen politieke aandacht voor een bepaalde onzekerheid in de toekomst is dan zal er ook geen aanpak op ontwikkeld worden. Bij het opstellen van een aanpak spelen externe factoren zoals politieke druk en sociale onrust een rol. Daarnaast spelen ook interne factoren zoals de mogelijkheid om tijd en daarmee middelen vrij te maken een grote rol. Voor gemeenten geldt dus vooral dat onzekerheden afhangen van externe maatschappelijke factoren. Door middel van prognoses van onderzoek- en adviesbureaus gecombineerd met eigen statistische cijfers en onderzoeksuitkomsten wordt getracht hiermee om te gaan.

Over de meerwaarde en het gebruik van scenario's in het lokale ruimtelijk planningsproces meldt mevrouw Van der Werf-de Kruijff het volgende: *'De meerwaarde zit hem volgens mij in het met elkaar als professionals wat dieper nadenken over de verschillende mogelijkheden*

dier er zijn om met dit thema aan de slag te gaan.' Ook hier wordt dus opgemerkt dat de meerwaarde van scenario's zit in de discussie en het overleggen over mogelijke onzekerheden. En dus als een bewustwordingsproces voor gemeenten om te kunnen omgaan met onzekerheden in de toekomst.

5.3 Vanuit het onderzoeks- en kennisinstituut

Vanuit het ministerie van BZK is opdracht gegeven aan RIGO Research & Advies om te onderzoeken of er bij gemeenten behoefte is aan een kennisinstrument met basisinformatie op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Deze informatie zou door gemeenten kunnen worden gebruikt om de opgaven rond wonen, zorg en welzijn in beeld te brengen. Er is volgens het onderzoeksbureau behoefte aan een scenariotool waarmee vraag en aanbod met elkaar in verband kunnen worden gebracht en waarmee de beleidsopgaven rond wonen, zorg en welzijn kunnen worden verkend. Zij merken daarbij wel op dat een dergelijke tool niet op korte termijn beschikbaar te maken is.

Meneer Greeven (interview, 30 april 2015) die in samenwerking met het kennisinstituut MOVISIE een handreiking heeft gepubliceerd voor beleidsmedewerkers merkt op dat er weinig toepassing is van scenario's in de ruimtelijke planning en het betreffende beleid. Hij ziet dit als een gemiste kans en is tevens van mening dat er te weinig wordt gedaan vanuit onderzoeks- en kennisinstellingen om het scenario denken onder de aandacht te brengen bij gemeenten, maar ook op nationale en regionale schaal.

Over de meerwaarde en het gebruik van scenario's in het ruimtelijk planningsproces meldt meneer Greeven het volgende: *'Scenario's hebben een enorme meerwaarde, omdat je voorbereid bent op onverwachte gebeurtenissen. Je bent je er bewust van dat de toekomst er anders uit kan zien dan dat je vooraf gedacht had. Ik denk dat dit het allerbelangrijkste is.'*

5.4 Conclusie

5.4.1 scenario's in het lokale ruimtelijk planningsproces

Deze paragraaf geeft antwoord op de vraag of scenario's ook doorwerken in het lokale ruimtelijk planningsproces en op welke onderdelen.

Het mag gelijk opvallen dat bij geen enkele gemeente of de VNG gebruik gemaakt wordt van scenario's. Wel wordt het woord 'scenario' een aantal keren benoemd bij de VNG en de gemeente Tilburg maar dit zijn meer modellen dan scenario's. De gemeente Leeuwarden gebruikt helemaal geen scenario's en ook bij het inventariserende onderzoek in hoofdstuk vier waren er weinig beleidsdocumenten te vinden waarin het gebruik van scenario's werd vermeld en wordt er tevens weinig gebruik gemaakt van de documenten met scenariostudies uit hoofdstuk vier. De verklaring voor dit fenomeen is tweedelig. Enerzijds vergt het scenario denken een grote tijdsinvestering zoals naar voren kwam uit interviews met de gemeente Leeuwarden en het onderzoeks- en kennisinstituut waarbij een tijdsinvestering te veel wordt gezien als kosten in plaats van baten. En anderzijds ontstaat er bij het gebruik van scenario's een spanning tussen het korte termijn denken van politieke bestuurders en het lange termijn denken van de scenario methode.

Vanuit onderzoeks- en kennisinstituten wordt het gebruik van scenario's vooral benadrukt in wat Voogd et al. (2012) de beleidsvorming noemen in het ruimtelijk planningsproces. De meerwaarde van scenario's zit volgens meneer Te Brummelstroete (persoonlijke mededeling, 6 mei 2015) en mevrouw Van der Werf-de Kruijff (interview, 22 mei 2015) vooral in het bewust worden van de onzekerheden die een rol kunnen spelen in de toekomst. Dit geeft aan dat het scenario denken vaak gebruikt wordt voor indirectere vormen van beleidsvorming zoals het bewust worden van de onzekerheden die er spelen rondom de huidige transitie. Volkery & Ribeiro (2009) noemen dit in hun artikel issue-raising oftewel als bewustwordingsproces.

5.4.2 De evaluatie van scenario's

In deze paragraaf wordt een korte conclusie gegeven van de derde deelvraag : hoe worden scenario's in het lokale ruimtelijk planningsproces geëvalueerd met betrekking tot de extramuralisering?

Kijkend naar het theoretisch kader in hoofdstuk twee kan er vanuit het artikel van Hulme & Dessai (2008) gekeken worden naar de evaluatie van scenario's als zijnde een voorspellend, besluitvormend en leer succes. Uit de interviews kwam naar voren dat de gemeenten het huidige beleid evalueren of monitoren. Daarbij is het wat de gemeente Tilburg betreft van belang om de vinger aan de pols te houden. Het is hier dus van belang om te kijken of de toekomst wel zo uitpakt zoals die werd voorspeld en als dit niet zo is dat er dan wordt bijgestuurd. In de woorden van Hulme & Dessai (2008) kan dit omschreven worden als zowel het voorspellende succes van scenario's als het besluitvormende succes. Het leer succes van scenario's komt in vrijwel geen van de interviews naar voren. Omdat de gebruikte scenario's niet geëvalueerd en aangepast worden. Meneer Greeven (interview, 30 april 2015) stelt wel dat de scenario's als ze goed gebruikt kunnen worden door gemeenten ook ieder jaar bijvoorbeeld opnieuw geëvalueerd kunnen worden en gewijzigd kunnen worden.

Ten slotte kan geconcludeerd worden dat scenario's in studies met name gezien worden als product in de woorden van Hulme & Dessai (2008). Wanneer scenario's opgesteld zijn gaan ze hun eigen leven leiden. Zo baseert de gemeente Tilburg zich bijvoorbeeld op het STAGG-scenario. Dit STAGG-scenario is niet door hun zelf opgezet maar wordt wel gebruikt. Echter stelt meneer Te Brummelstroete houden ze wel de vinger aan de pols. Ze kijken goed naar de context en de toepasbaarheid van de scenario's en waar nodig passen zij veranderingen toe in het scenario of model. De tweedeling die is opgesteld door Hulme & Dessai (2008) tussen enerzijds het zien van scenario's als product en anderzijds als proces blijkt dus niet zo scherp. In dit geval wordt het STAGG-scenario door de gemeente Tilburg gebruikt maar houden zij wel de vinger aan de pols en gaat het scenario niet een leven op zich leiden.

6. Conclusie & discussie

6.1 Conclusie

De onderzoeksvraag is in hoofdstuk één gedefinieerd als: *‘Welke rol spelen scenario’s in het lokale ruimtelijk planningsproces van de extramuralisering?’*. In dit hoofdstuk worden alle conclusies van de voorgaande hoofdstukken gebundeld tot één consistente conclusie om zo tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag.

In hoofdstuk vier is gekeken naar de scenario’s op het gebied van de extramuralisering. Uit dit hoofdstuk kwam naar voren dat de vier geselecteerde scenariostudies voornamelijk afkomstig zijn van onderzoeks- en kennisinstituten. Conclusie was dat de reeds opgestelde scenario’s met betrekking tot de extramuralisering vooral gericht zijn op het leveren van nieuwe inzichten bij gemeenten en om ze te leren hoe ze kunnen omgaan met de onzekerheden in de toekomst. Daarnaast was de conclusie dat de huidige scenario’s vooral omschreven worden als exploratieve externe scenario’s en vaak gezien worden als product waarbij ze breed toepasbaar zijn. De scenario’s zijn veelal opgesteld aan de hand van een matrix of assenkruis waarbij de economische factor wordt afgezet tegen de sociale factor of andere DESTEP factoren. De eerste twee genoemde factoren zijn de meest voorkomende factoren om scenario’s op te baseren.

Vervolgens is in hoofdstuk vijf gekeken naar de rol die scenario’s spelen in het lokale ruimtelijk planningsproces en de evaluatie ervan. Kijkend naar hoofdstuk vier viel op dat mevrouw Van der Werf-de Kruijff met een interessant punt kwam. Zij stelde dat de keuze voor bepaalde onzekerheden in de toekomst als basis voor scenario’s afhangt van de mate waarin er op een bepaald moment politieke aandacht is voor die onzekerheden of factoren. Het viel al op dat de economische factor en de sociale factor veelal naar voren komen in de vier scenariostudies. De hoofdreden daarvoor kan zijn dat er op dit moment gewoonweg veel politieke aandacht is voor deze twee factoren. Daarnaast wordt in hoofdstuk vijf geconstateerd dat scenario’s nauwelijks worden toegepast binnen de gemeenten en als ze al scenario’s toepassen dan is dat vooral in de beleidsvoorbereiding als bewustwording van de onzekerheden die liggen besloten in de toekomst. Een andere conclusie uit dit hoofdstuk is dat scenario’s nauwelijks geëvalueerd worden en als ze geëvalueerd worden dan is dit op hun besluitvormende en voorspellende succes (Hulme & Dessai, 2008).

Op basis van boven genoemde deelconclusies kunnen een aantal hoofdconclusies getrokken worden. Ten eerste wordt er binnen de twee geïnterviewde gemeenten en de VNG weinig tot geen gebruik gemaakt van scenario’s of het scenario denken. Uit alle geïnterviewde documenten en alle interviews blijkt dat geen enkele gemeente aangeeft gebruik te maken van scenario’s. In plaats daarvan baseren gemeenten hun beleid vooral op prognoses vanuit onderzoeks- en adviesbureaus en informatie vanuit de eigen gemeente. Ze maken hierbij dus wel gebruik van andere vormen van toekomstonderzoek. Waarbij prognoses van adviesbureaus de belangrijkste zijn.

Een tweede conclusie die getrokken kan worden ten aanzien van de factoren die een rol spelen bij het opstellen van scenario’s is dat vooral externe DESTEP factoren belangrijk zijn.

En dan met name de economische en sociale factor omdat deze in de huidige politiek populair zijn.

De derde conclusie is dat zowel de gemeenten als de VNG en het onderzoeks- en kennisinstituut aangeven dat het gebruik van scenario's een enorme meerwaarde kan hebben. Scenario's dienen als bewustwording van de onzekerheden in de toekomst. Echter is de grote tijdsinvestering en de spanning tussen enerzijds het korte termijn denken van politieke bestuurders en anderzijds het lange termijn denken van de scenario methode een blokkade om scenario's toe te passen. Daarbij komt dat beleidsmakers een aantal concurrerende kwesties hebben die zij tegelijk moeten oplossen (Volkery & Ribeiro, 2009) en scenario's een grote tijdsinvestering vragen voor de ontwikkeling ervan. Vanuit onderzoeks- en kennisinstellingen wordt het gebruik van scenario's benadrukt en noodzakelijk gevonden om te kunnen omgaan met externe onzekerheden in de toekomst. Hoewel de gemeenten nog weinig tot niet werken met scenario's is er wel een behoefte bij gemeenten aan het werken met scenario's in het ruimtelijk planningsproces. Daar waar reeds scenario's worden toegepast ten is dat nog in een zeer beperkte toepassingsvorm met weinig factoren.

6.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Zoals al eerder benoemd zien gemeenten en onderzoeks- en kennisinstellingen een grote meerwaarde van scenario's in het bewust worden van de onzekerheden die spelen in de toekomst. In het onderzoeksrapport van MOVISIE (Greeven et al., 2012) wordt al een handreiking gegeven voor gemeenten om te kunnen omgaan met de onzekerheden door middel van het scenario denken. Echter is de toepassing ervan bij gemeenten beperkt tot nihil. Verder onderzoek kan zich focussen op de vraag hoe gemeenten meer gebruik kunnen gaan maken van het scenario denken of andere strategieën om te kunnen omgaan met onzekerheden in de toekomst behalve prognoses van adviesbureaus. Hierbij kan gedacht worden aan het beter informeren van gemeenten over de mogelijkheden van het scenario denken en wat de meerwaarde er van is voor het ruimtelijk beleid ten aanzien van de extramuralisering behalve als bewustwordingsproces. Een tweede aanbeveling voor verder onderzoek kan zich concentreren op de vraag waarom gemeenten geen gebruik maken van het scenario denken terwijl er al wel onderzoek gedaan is vanuit diverse onderzoeks- en kennisinstellingen. Ten slotte is een laatste aanbeveling om te kijken naar andere partijen die betrokken zijn bij het lokale ruimtelijk planningsproces. En te kijken hoe zij omgaan met het scenario denken op het gebied van de extramuralisering. Er kan hierbij gedacht worden aan partijen als zorgaanbieders en vastgoedeigenaren. Omdat ook zij een rol spelen in het planningsproces.

6.3 Reflectie op onderzoek

In deze paragraaf komt de reflectie op het onderzoek aan bod. Hierin wordt gereflecteerd op de theorie, de methodologie en de resultaten. Deze punten zullen respectievelijk behandeld worden in de komende alinea's.

De theorieën zoals die opgesteld zijn in het theoretisch kader waren nuttig voor het onderzoek. De artikelen van Hulme & Dessai (2008), Börjeson et al. (2006) en Volkery & Ribeiro (2009) gaven goede inzichten in de manier waarop scenario's gebruikt worden of kunnen worden en hoe ze getypeerd kunnen worden. Daarnaast gaf het boek van de Roo &

Voogd (2007) een goed handvat voor het (lokale) ruimtelijk planningsproces. Het artikel van Börjeson et al. (2006) was vooral op het gebied van typologie van scenario's het meest bruikbaar. Ditzelfde geldt voor het boek van de Roo & Voogd op het gebied van het planningsproces. De kernbegrippen zoals deze gedefinieerd zijn in de onderzoeksvraag waren goed te definiëren aan de hand van wetenschappelijke artikelen. Meer literatuuronderzoek had voor dit onderzoek naar mijn mening niet geleid tot meer inzicht in de manier waarop scenario's gebruikt kunnen worden omdat de gebruikte theorieën de typologie van scenario's goed uiteenzetten.

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Voor kwalitatief onderzoek is volgens Sayer (1992, in Clifford et al., 2010) een case studie de beste manier. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van case studie en er is daarnaast gebruikt gemaakt van een inventariserende documentanalyse in combinatie met diepte-interviews. Deze methode is voor dit onderzoek goed volgens Clifford et al. (2010) een goede manier. In eerste instantie was dit onderzoek gericht op het bekijken van de verschillende stakeholders binnen het ruimtelijk planningsproces. Bij het benaderen van personen voor interviews werd na drie keer bellen en tal van e-mails duidelijk dat vanuit vastgoedeigenaren en zorgaanbieders mensen het te druk hadden voor een interview van een halfuur. Om deze reden is de focus van het onderzoek komen te liggen op de gemeenten en onderzoeks- en kennisinstututen. Zoals ook al vermeld staat in paragraaf 6.2 is een aanbeveling om te kijken naar de andere stakeholders. Kijkend naar de methodologie is de conclusie dat een extra persoon geïnterviewd had kunnen worden vanuit een onderzoeks- en kennisinstituut. Echter vanuit de geanalyseerde documenten werd veel duidelijk over het gebruik van scenario's.

De onderzoeksuitkomsten leveren voldoende inzicht voor aanbevelingen. Voorafgaand aan het onderzoek was de verwachting dat gemeenten enigszins gebruik maken van scenario's in het ruimtelijk beleid op het gebied van de extramuralisering. Al snel werd duidelijk dat dit via zoekmachines en websites van gemeenten niet het geval was. Ook na het houden van de interviews werd duidelijk dat de geïnterviewde gemeenten weinig gebruik maken van scenario's. Op dit gebied was het verassend. De theorieën van Volkery & Ribeiro (2009) over het bewustwordingsproces van scenario's waren nuttig voor het onderzoek. Gemeenten en onderzoeks- en kennisinstututen gaven aan dat het bewust worden van onzekerheden de prioriteit had binnen het scenario denken. Ten slotte is het verrassend op het gebied van de aannames die gedaan worden ten behoeve van het scenario denken dat het heden altijd bepalend is voor de manier waarop er gekeken wordt naar de toekomst. Mensen en daarmee ook beleidsmakers durven bijna niet, zoals het mooi heet, 'out of the box te denken'.

Literatuur

- Alphen, van H., Turèl, T. (2013). Scenariostudie 'Toekomstbeelden wonen met zorg'. Eindrapport. Amsterdam: Futureconsult.
- Bishop, P., Hines, A. & Collins, T. (2007). The current state of scenario development: an overview of techniques. *Foresight*, 9(1), 5-25.
- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K., Ekvall, T., Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures*. 38(7), p. 723-739.
- CBS (2014). Prognose-intervallen; bevolking per 1 januari, leeftijdsgroep, 2011-2060. Geraadpleegd op 08-03-15 via http://statline.cbs.nl/Statweb/Download/Intervallen_bevolkin_080315194259.html. Den Haag: Centraal bureau voor de Statistiek (CBS).
- Chermack, T.J., Lynham, S.A., Ruona, W.E.A. (2001). A review of scenario planning literature. *Futures Research Quarterly*, 17(2).
- Clifford, N., French, S, Valentine, G. (2010). Key methods in geography. Second edition. London: SAGE
- Greeven, H., Peters, A., Jansen, B. (2012). Werken met toekomstscenario's: handreiking voor een duurzaam wonen-welzijn-zorgbeleid. Utrecht: MOVISIE.
- Hulme, M., Dessai, S. (2008). Predicting, deciding, learning: can one evaluate the 'succes' of national climate scenarios? *Environmental Research Letters*. 3(2008), p. 1-7.
- KCWZ (2014a). Meer woningen nodig voor ouderen en gehandicapten. Geraadpleegd op 08-03-15 via <http://www.kenniscentrumwonzorg.nl/actueel/specials/cijfers-extramuralisering>. Utrecht: Aedes-Actiz.
- KCWZ (2014b). Kabinet presenteert plannen langer zelfstandig wonen. Geraadpleegd op 08-03-15 via <http://www.kcwz.nl/extramuralisering/kabinet-presenteert-plannen-langer-zelfstandig-wonen>. Utrecht: Aedes-Actiz.
- Kuusi, O. (1999). *Expertise in the Future Use of Generic Technologies: Epistemic and Methodological Considerations Concerning Delphi Studies*. Rapport 59. Helsinki: Government Institute for Economic Research (VATT).
- NZa (2012). Advies Scheiden van Wonen en Zorg in de AWBZ. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).
- O'Neill, B., Pulver, S., VanDeveer, S., Garb, Y. (2008). Where next with global environmental scenarios? *Environmental Research Letters*. 3(4), p. 0-4.
- PGGM, VGZ, Espria (2013). Wonen, zorg en pensioen 2030 – Scenario's. Amstelveen: De Ruijter.
- Roo, de G., Voogd, H. (2007). Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Tweede druk. Bussum: uitgeverij coutinho.
- Rutte, M., Samsom, D. (2012). Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA. Den Haag.
- Smid, B., Rele, ter H., Boeters, S., Draper, N., Nibbelink, A., Wouterse, B. (2014). Minder zorg om vergrijzing. Den Haag: CPB.

- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2002). Het ontwerpen van een onderzoek. Utrecht: Lemma.
- VNG (2014a). Het cement tussen wonen en zorg. Bestuurlijke agenda voor de ruimtelijke opgave wonen met zorg en voorzieningen. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- VNG (2014b). Informatiekaart Langer Zelfstandig Wonen. Den Haag; Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Volkery, A., Ribeiro, T. (2009). Scenario planning in public policy: understanding use, impacts and the role of institutional context factors. *Technological Forecasting Social Changes*. 76(2009), p. 1198–1207.
- Voogd, H., Woltjer, J., Dijk, van T. (2012). Facetten van de planologie. Elfde herziene druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer Uitgeverij.
- Vulto, M., Goris, A., Jong, F. De (2014). Op naar 2022! Drie toekomstscenario's voor wijkgerichte zorg en ondersteuning. Utrecht: Vilans.
- Weel, B. ter, Horst, A. van der & Gelauff, G. (2010). The Netherlands of 2040. Rapport 88. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).



Bijlagen

Bijlage 1 – Overzicht scenariostudies

- Scenariostudie 1 - Greeven, H., Peters, A., Jansen, B. (2012). Werken met toekomstscenario's: handreiking voor een duurzaam wonen-welzijn-zorgbeleid. Utrecht: MOVISIE.
- Scenariostudie 2 - Vulto, M., Goris, A., Jong, F. De (2014). Op naar 2022! Drie toekomstscenario's voor wijkgerichte zorg en ondersteuning. Utrecht: Vilans.
- Scenariostudie 3 – Alphen, van H., Turèl, T. (2013). Scenariostudie 'Toekomstbeelden wonen met zorg'. Eindrapport. Amsterdam: Futureconsult.
- Scenariostudie 4 – PGGM, VGZ, Espria (2013). Wonen, zorg en pensioen 2030 – Scenario's. Amstelveen: De Ruijter.

Bijlage 2 – Overzicht interviews

- F. Mostert – beleidsadviseur van de fysieke leefomgeving
Contactpersoon namens de VNG
- H. Greeven – auteur van het document 'Werken met toekomstscenario's'
Contactpersoon namens het onderzoeks- en kennisinstituut
- H. te Brummelstroete – planoloog op het gebied van wonen en zorg
Contactpersoon namens de gemeente Tilburg
- A. van der Werf – de Kruijff – Programmamanager Advies en Ontwikkeling
Contactpersoon namens de gemeente Leeuwarden

In deze scriptie wordt verwezen naar de hierboven genoemde interviews. Transcripten zijn vanwege de omvang niet opgenomen in de bijlagen. De transcripten zijn opvraagbaar via w.y.ijkema@student.rug.nl of willemykeykema@gmail.com.



Bijlage 3 – Vergelijkende tabel scenariostudies

| Scenario's/ Variabelen | Scenariostudie 1 – 'Werken met toekomstscenario's' (Greeven et al., 2012) | Scenariostudie 2 – 'Op naar 2022!' (Vulto et al., 2014) | Scenariostudie 3 – 'Toekomstbeelden wonen met zorg' (Alphen & Turèl, 2013) | Scenariostudie 4 – 'Wonen, zorg en pensioen 2030: scenario's' (PGGM et al., 2013) |
|--|--|--|--|---|
| Aantal ontwikkelde scenario's | Vier | Drie | Vier | Vier |
| Het doel | <i>Handreiking voor gemeenten om gebruik te maken van het scenario denken in het beleid rondom wonen en zorg. Met als doel dat gemeenten zelf scenario's gaan opstellen.</i> | <i>Hulpmiddel voor de strategieontwikkeling van beleid in gemeenten</i> | <i>Gevoel krijgen voor de zekerheden en onzekerheden en mogelijke variatie van de ontwikkeling in wonen en zorg. Ze dienen als instrument voor discussie.</i> | <i>Nieuwe inzichten leveren. En inspiratie voor partijen die omgaan met de huidige transitie.</i> |
| Welke factoren zijn van belang bij het opstellen | <i>Externe factoren. DESTEP factoren. Demografisch echter minder belangrijk omdat deze goed te voorspellen is.</i> | <i>Externe factoren. Politieke factor en sociale en maatschappelijke factor. Tegelijkertijd rekening houden met demografische, technologische, economische factoren. Maar niet expliciet opgenomen in de scenario's.</i> | <i>Vijf factoren: 1. Organisatievorm 2. Politiek-institutioneel 3. Sturingsfilosofie 4. Financiering 5. Arbeid informeel/formeel</i> | <i>Externe factoren. DESTEP factoren. Maar voor de scenario's hebben de economische en sociale factor de meeste invloed.</i> |
| Hoe zijn de scenario's opgesteld | <i>Eerst kijken welke externe factoren de meeste invloed hebben op de gemeente en de transitie. Vervolgens de gekozen variabelen tegen elkaar afzetten in een matrix waarbij vier kwadranten ontstaan. Ten slotte de scenario's verder uitwerken. Daarbij altijd rekening houden met de strategische beleidsdoelen van de gemeente</i> | <i>Eerst relevante trends en ontwikkelingen analyseren, dan het vaststellen van onzekerheden en assenkruis opzetten. Ten slotte drie scenario's uitwerken. Scenario's zijn gebaseerd op een centrale vraag.</i> | <i>Eerst bepalen van de meest impactrijke ontwikkelingen en hun mogelijke uitkomsten. Daarna het opstellen van het morfologisch veld. Waarbij de keuzes in de verschillende factoren leiden tot vier verschillende scenario's.</i> | <i>Door middel van de trendontwikkelingen die in kaart gebracht zijn te combineren met modellen en het scenario denken ontstaan de verschillende scenario's. Tevens vanuit de trendontwikkelingen kijken welke de meeste onzekerheid met zich meebrengen.</i> |
| Mate van complexiteit | <i>Beperkt en Complex</i> | <i>Beperkt</i> | <i>Complex</i> | <i>Beperkt</i> |
| Voordelen | <i>Visueel duidelijke scenario's door het gebruik van de matrix. En vier totaal verschillende scenario's.</i> | <i>Visueel sterk en duidelijk. De achtergrond van de scenario's wordt duidelijk toegelicht.</i> | <i>Helder beeld bij meerdere variabelen door middel van het morfologisch veld. Keuzes die gemaakt worden zijn duidelijk weergegeven in het morfologisch veld.</i> | <i>Duidelijk te vertalen naar vier redelijk simpele scenario's die voor iedereen te begrijpen zijn</i> |
| Nadelen | <i>Bij meer dan twee variabelen neemt het aantal scenario's toe. Hierdoor wordt het scenario denken complexer en moeilijker te bevatten.</i> | <i>Uit de trendanalyse twee onzekerheden gedistilleerd, echter zouden dit er meer kunnen zijn. Waarom deze twee wordt niet duidelijk.</i> | <i>Er konden meer scenario's ontwikkeld worden dan vier. Er zijn keuzes gemaakt die niet duidelijk worden toegelicht.</i> | <i>Beperkt rekening gehouden met andere bepalende factoren vanuit de DESTEP factoren.</i> |

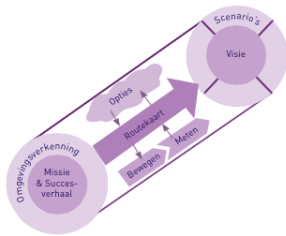
Bijlage 4 – Vragenlijst met betrekking tot de interviews

| De gemeente | Het onderzoeks- en kennisinstituut |
|--|--|
| Inleiding | |
| Wat is uw rol binnen de gemeente? | Wat was uw rol bij het opstellen van het document ... ? |
| Welke rol vervult de gemeente ten aanzien van de transitie rondom het wonen en zorg beleid? | Welke rol vervult het onderzoeks- en kennisinstituut ten aanzien van de transitie rondom het wonen en zorg beleid? |
| Bestaande scenario's | |
| Hoe wordt de huidige transitie rondom het wonen en zorg beleid in uw gemeente geregeld? | Op welke manier worden de geschetste scenario's in het document toegepast in de praktijk? |
| Hoe wordt er binnen de gemeente omgegaan met de toekomst en hoe wordt daar op ingespeeld? | In het document wordt het gebruik van twee variabelen (economie en morele waarde) gebruikt als basis voor de scenario's. Ziet u dit als de twee belangrijkste variabelen binnen de extramuralisering en het ruimtelijk beleid? <ul style="list-style-type: none"> - Welke andere variabelen kunnen een rol spelen bij het opstellen van scenario's? |
| Hoe wordt er binnen de gemeente omgegaan met onzekerheden in de toekomst? <ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn volgens u de voordelen en nadelen van deze aanpak? | Op welke manier worden scenario's opgesteld op het gebied van de extramuralisering? <ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn de belangrijkste factoren bij het opstellen van scenario's? - Door wie worden scenario's opgesteld? - Welke aannames worden gedaan? |
| Wordt er binnen de gemeente ook gebruik gemaakt van het scenario denken of scenario's? <ul style="list-style-type: none"> - Zo ja, in welke fase van het ruimtelijk planningsproces? - Zo niet, waarom niet? | Op basis van welke factoren maken gemeenten een keuze voor de scenario's? |
| Op basis van welke factoren maken gemeenten een keuze voor een bepaalde aanpak om te kunnen omgaan met onzekerheden in de toekomst? | Gebruiken gemeenten reeds opgestelde scenario's, zoals bijvoorbeeld de vier voorbeeld scenario's in dit document, of gebruiken zij door hun zelf opgestelde scenario's? |
| Gebruikt de gemeente reeds opgestelde trends, modellen en scenario's, of gebruiken zij door hun zelf opgestelde scenario's of toekomstbeelden? | Welke beperkingen of problemen brengen 'de bril', zoals dit wordt benoemd in hoofdstuk 4, met zich mee ten aanzien van het scenario denken? <ul style="list-style-type: none"> - Welke andere beperkingen of problemen ziet u waar beleidsmedewerkers tegen aan lopen bij het scenario denken? |
| Welke beperkingen of problemen ziet u waar beleidsmedewerkers tegen aan lopen bij het opstellen van het wonen en zorg beleid met betrekking tot het omgaan met onzekerheden in de toekomst? | In welke fase van het beleidsproces merkt u dat het gebruik van scenario's wordt toegepast? <ul style="list-style-type: none"> - Wat is het belang van scenario's in deze fase? |
| Evaluatie | |
| Worden de toekomstbeelden van de gemeente geëvalueerd? <ul style="list-style-type: none"> - Op welke manier wordt dit geëvalueerd? | Wordt er binnen het scenario denken veel ruimte gelaten voor leerprocessen? <ul style="list-style-type: none"> - Laten scenario's wijzigingen toe of staan ze vast? |
| Worden de uitkomsten van de eventueel gebruikte scenario's of toekomstbeelden geëvalueerd door de gemeente? <ul style="list-style-type: none"> - Op welke manier wordt dit geëvalueerd? | Worden de uitkomsten van de scenario's geëvalueerd door gemeenten of andere partijen? <ul style="list-style-type: none"> - Op welke manier wordt dit geëvalueerd? |
| Worden de processen van het tot stand komen van de eventueel gebruikte scenario's ook geëvalueerd door gemeenten of andere partijen? <ul style="list-style-type: none"> - Op welke manier wordt dit geëvalueerd? | Worden de processen van het tot stand komen van scenario's ook geëvalueerd door gemeenten of andere partijen? <ul style="list-style-type: none"> - Op welke manier wordt dit geëvalueerd? |
| Ten slotte | |
| Wat is volgens u de meerwaarde van het gebruik van scenario's in relatie tot de extramuralisering en het ruimtelijk beleid? | |

Bijlage 5 – Voorbeeld codering geanalyseerde documenten

1. De essentie van het scenariod Denken

Voordat we u meevoeren met het scenariod Denken aan de hand van de WWZ-praktijk, schetsen we eerst de essentie van de methodiek. Dat doen we aan de hand van de onderstaande figuur uit het boek 'Klaar om te wenden' van Paul de Ruijter.'



De routekaart

Centraal in de bovenstaande figuur staat de routekaart. Door rekening te houden met alle omgevingsvariabelen en opties, ontstaan er verschillende

zicht op mogelijke maatregelen die de gemeente kan nemen om in verschillende situaties de gewenste toekomst te realiseren. Hierna beschrijven we hoe de routekaart wordt opgebouwd.

A. Beginpunt: de missie

De missie verwoordt het unieke en het bestaansrecht van de organisatie, het succesverhaal. Ze is het fundament onder iedere organisatie omdat ze de kernwaarden weergeeft en laat zien wat de organisatie doet en waarom ze

heden (missie en succes) het lange termijn De routekaart is het strategisch beleidsplan van de gemeente (zie ook hoofdstuk 6). Het grootste verschil met het 'klassieke' strategisch beleidsplan is dat de routekaart flexibel en dynamisch is. Hij biedt

scenario's als voorspellend, deels ook normatief → ze hebben een bepaald doel.

Evaluatie van scenario's richting het doel, belangrijk om te evalueren of de missie wel gehaald wordt.

dat doet. De missie moet niet verworpen tot een dogma. In een dynamische organisatie verandert ze ook meestal in de tijd, onder invloed van veranderende omstandigheden. Regelmatig kritisch naar de missie op de meest is wenselijk.

Waar de missie beschrijft waar de organisatie voor staat, geeft de visie aan waar de organisatie naar toe wil. Met de visie zet u een punt op de horizon, een langetermijndoelstelling. De omgevingsanalyse die u maakt vormt vaak de basis van uw visie.

C. Omgevingsanalyse

Aan de hand van een omgevingsverkenning brengen we de ontwikkelingen en trends op het beleidsterrein in beeld. In die analyse ontdekken we de factoren die van invloed zijn op het beleidsterrein. We onderscheiden twee soorten factoren: op de ene heeft de gemeente wel invloed, de andere zijn niet te sturen. Bijvoorbeeld: de hoogte van de subsidie aan de welzijnsinstelling heeft een gemeente zelf in de hand, een economische recessie niet.

Zodra de omgevingsanalyse is gemaakt, destilleert u die externe factoren eruit die de meeste onzekerheid bieden op het beleidsterrein én die u toedien. Deze externe factoren spelen voor de opbouw van scenario's.

externe factoren zijn bepalend voor het opstellen van scenario's. Dus waar de gemeente geen invloed op heeft. (external scenario's (Borjeson et al., 2006))

D. De scenario's

We weten nu welke factoren we niet kunnen beïnvloeden maar die wel van grote invloed zijn op het beleidsraaigstuk. Deze variabelen kennen twee uitersten, bijvoorbeeld economische groei of achteruitgang. Door twee of meer variabelen in een matrixstructuur te verbinden, creëert u verschillende toekomstbeelden. Dit vraagt durf en creativiteit, durven denken aan beelden van een toekomst waarin u liever niet belandt.

E. De opties

Zodra u de visie afzet tegen de verschillende toekomstbeelden, krijgt u zicht op de maatregelen die u kunt nemen om de visie te realiseren. U inventariseert de opties, kansen en bedreigingen en bedenkt op basis daarvan diverse opties om toe te kunnen blijven werken naar uw visie. Dat betekent overigens niet dat u dan voorbereid bent op alle mogelijke toekomstbeelden. Er kunnen zich nieuwe variabelen voordoen die u in eerste instantie in de omgevingsanalyse nog niet zag. We geven aan welke opties toekomstvast zijn en waar in de tijdlijn de start- en stopopties passen. Zo ontstaat de routekaart, een globaal strategisch plan, flexibel qua structuur opdat u kunt anticiperen en reageren op wijzigingen en ontwikkelingen. Zodra u de opties hebt benoemd, maakt u een optietabel (zie Tabel 2).

Figuur 8. Voorbeeld codering (Greeven et al., 2012)