

Handreiking voor een duurzaam
wonen-welzijn-zorgbeleid

Werken met toekomstscenario's

W+W+Z

**= Maak
het
samen!**

Inhoud

Voorwoord	3
Inleiding	4
1. De essentie van het scenariodenken	6
2. De missie: het fundament onder de organisatie	9
3. De visie: waar wilt u heen?	10
4. Omgevingsanalyse: let op uw bril!	11
5. Scenario's: de toekomst heeft vele gezichten	13
6. Opties: buiten de kaders denken	23
7. De routekaart: een dynamisch strategisch plan	31
8. Bewegen: samen met de partners	34
9. Meten en signaleren: de vinger aan de pols	36
Bijlage	38



Kennis en advies voor
maatschappelijke ontwikkeling

Colofon

Werken met toekomstscenario's. Handreiking voor een duurzaam wonen-welzijn-zorgbeleid is een uitgave van MOVISIE. Deze publicatie is tot stand gekomen in het kader van het ondersteuningsprogramma W+W+Z=Maak het samen! en is financieel mogelijk gemaakt door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Auteurs Hugo Greeven, Greeven & van der Ven advies Co-auteurs Anita Peters (MOVISIE), Beatrijs Jansen (Vilans) Eindredactie Afke Hielkema, Ethiscript Fotografie omslag Oskam, Wim/HH Fotografie binnenwerk Frank Muller/HH, Marcel van den Bergh/HH, Flip Franssen/HH, David Rozing/HH, Bram Petraeus/HH Vormgeving Kris Kras Design, Utrecht Drukwerk Onkenhout ISBN 978-90-8869-082-2 Bestellen www.movisie.nl

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding: © MOVISIE, kennis en advies voor maatschappelijke ontwikkeling.

Utrecht, maart 2012

Voorwoord

Kijken naar de toekomst is niet alleen noodzakelijk maar ook uitdagend. Onder andere vanwege factoren als economische recessie en vergrijzing worden gemeenten geconfronteerd met ingrijpende veranderingen. Bijvoorbeeld ombuigingen in het gemeentefonds, nieuwe taken en de verplichting om bezuinigingen door te voeren. Des te meer reden om u voor te bereiden op de toekomst, valkuilen te vermijden en kansen te benutten. Dat vraagt om heldere keuzes. Want terwijl de gemeentelijke portemonnee steeds lichter wordt, worden de maatschappelijke vraagstukken alleen maar zwaarder. Keuzes vragen om een strategische heroriëntatie, ook met betrekking tot het beleidsveld wonen – welzijn – zorg (wwz) en ook met betrekking tot de missie van de eigen organisatie en op wat mogelijk in het verschiet ligt.

Deze publicatie helpt u vanuit toekomstscenario's te denken, anticiperend op de diverse situaties die zich kunnen voordoen in de nabije en verre toekomst. We nemen u mee bij het uitstippelen van wegen die het heden met de toekomst kunnen verbinden, daarbij rekening houdend met allerlei omgevingsvariabelen. De publicatie is bedoeld voor (strategische) beleidsadviseurs en beleidsmedewerkers binnen gemeenten die verantwoordelijk zijn voor of betrokken bij het opstellen van (strategische) beleidsnotities of beleidsplannen. Daarnaast kunnen beleidsadviseurs in zorg- en welzijnsinstellingen er zeker ook hun voordeel mee doen.

De publicatie is tot stand gekomen op basis van de praktijkwerkplaats Toekomstscenario's, onderdeel van het ondersteuningsprogramma Wonen, Welzijn en Zorg: W+W+Z=Maak het samen! De gemeente Nieuwegein en de gemeente Zaanstad, deelnemers aan de praktijkwerkplaats, hebben hun ervaringen gedeeld om deze publicatie maximaal toegankelijk te maken voor gebruik in de gemeentelijke praktijk. Het ondersteuningsprogramma Wonen, Welzijn en Zorg: W+W+Z=Maak het samen! is een samenwerkingsproject van MOVISIE, Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg en Vilans is gericht op het versterken van regie en samenwerking en is een onderdeel van het Actieplan Beter(t)huis in de buurt van het ministerie van VWS en Binnenlandse Zaken/WWI. Kijk voor meer informatie op www.wwzmaakhetsamen.nl

Wij hopen dat de publicatie u inspireert om een volgende strategienota zo te maken dat uw organisatie optimaal voorbereid is op de toekomst. Veel succes!



Ondersteuningsprogramma
bij regie en samenwerking
voor wonen, welzijn en zorg

Inleiding

Stel, u hebt de opdracht gekregen om een strategische beleidsnotitie voor het beleidsterrein Wonen Welzijn Zorg (WWZ) te schrijven. In gesprekken met de portefeuillehouder en een select groepje visionairs hebt u de visie scherp gekregen. 'De burger heeft de regie over zijn eigen leven', 'zelfredzaamheid' en 'eigen verantwoordelijkheid', dat zijn de kernbegrippen. Het gemeentelijk motto voor de komende jaren is: 'Niet zorgen voor, maar zorgen dat'! Er is een punt op de horizon gezet, aan u om de weg ernaartoe uit te stippelen. Wat niemand weet, is dat er een glazen bol in uw bureaula ligt. U hebt de gave om de toekomst te voorspellen. Dat maakt u tot het genie van het ambtelijk apparaat. Met behulp van uw glazen bol weet u het strategische pad uit te zetten, doelgericht en alle obstakels vermijdend. U weet precies wat er moet gebeuren om dat punt op de horizon te bereiken. U bent een strateeg bij uitstek en iedereen vraagt zich steeds jaloers af: hoe wist ie dat nou?

Ook wel eens zo prettig gedroomd? De realiteit is helaas anders... Terwijl de toekomst in nevelen gehuld is, krijgt u de opdracht om de strategische route uit te zetten naar die stip op de horizon. Maar op die route dienen zich allerlei vragen aan. Hoe verloopt het economisch herstel, zal er überhaupt wel sprake zijn van structureel herstel? Wat gaat de woningmarkt doen, trekt de verkoop en daarmee de mobiliteit weer aan? Zo spoken er nog veel meer vragen door uw hoofd. Tot nu toe had u de gewoonte om de ervaringen van vandaag en gisteren te extrapoleren naar de toekomst. Maar de ervaring

heeft u geleerd dat zich altijd onvoorzienne verrassingen voordoen en daar gaat dan uw strategisch plan.

De economische recessie van 2008 heeft ons laten zien wat de gevolgen zijn als we niet tijdig weten te anticiperen op ontwikkelingen, die vervolgens een 'loopje' met ons nemen. Wij willen u daarom kennis laten maken met het scenariodenken. Dat is geen hocus pocusillusie met een glazen bol, maar op een realistische manier plannen maken voor de toekomst. De kern van het scenariodenken is dat u op basis van de ontwikkelingen van gisteren en

vandaag meerdere toekomstscenario's bedenkt en op basis daarvan uw strategisch pad uitstippelt. Bij elk toekomstbeeld past een route om de stip op de horizon – het langetermijndoel – te bereiken.

Eigenlijk is iedereen wel bekend met het scenariodenken. We passen het namelijk ook toe in ons privéleven. Neem bijvoorbeeld de vakantie. U hebt besloten in de zomer naar Frankrijk te gaan. Het weer is veranderlijk op de gekozen bestemming. U pakt de koffer in en houdt rekening met nat en droog weer en met warm en fris weer. Zo bent u op alles voorbereid. Het scenariodenken in een notendop!

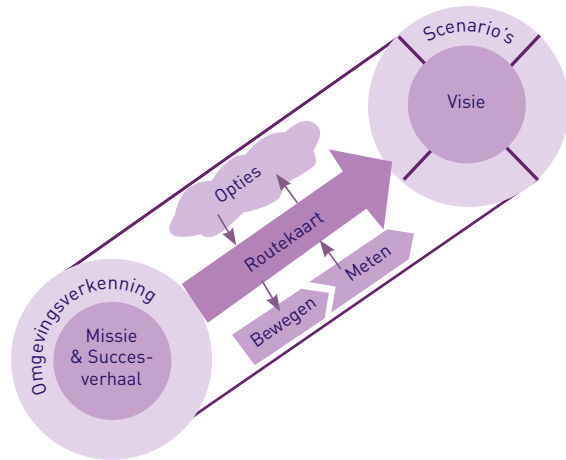
Wij hebben ervoor gekozen om het scenariodenken praktisch uit te leggen voor het beleidsveld Wonen-Welzijn-Zorg. Verwacht geen stapsgewijze theoretische uitleg van het scenariodenken, we stappen meteen in de rol van de organisatiestrategie. De uitkomsten van de praktijkwerkplaatsen, die MOVISIE en Vilans dit jaar hebben georganiseerd in het kader van het programma *Wonen, Welzijn en Zorg W+W+Z=Maak het samen!*, vormen de basis. De deelnemers uit de verschillende gemeenten waren onder de indruk van de kracht

van het concept en bleken al snel in staat om het binnen de eigen organisatie toe te passen. Het is dus de moeite waard om hun ervaringen en inzichten met u te delen.

In het volgende hoofdstuk geven we eerst een korte uitleg over toekomstscenario's, als kapstok voor de inhoud van de volgende hoofdstukken. Vervolgens werken we een strategisch beleidsplan WWZ uit volgens de beginselen van het scenariodenken. Wilt u zich verder verdiepen in de theorie, dan raden we u aan het boek van Paul de Ruijter 'Klaar om te wenden' te lezen.

1. De essentie van het scenariodenken

Voordat we u meevoeren met het scenariodenken 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 routes van het heden (missie en succesverhaal) naar het lange termijn doel (de visie). De routekaart is het globale 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

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

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

B. Eindpunt: de visie

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, distilleert u die externe factoren eruit die de meeste onzekerheid bieden op het beleidsterrein én die u *niet* kunt beïnvloeden. Deze externe factoren zijn bepalend voor de opbouw van de scenario's.

D. De scenario's

We weten nu welke factoren we niet kunnen beïnvloeden maar die wel van grote invloed zijn op het beleidsvraagstuk. 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).

F. De routekaart: van visie naar doelen
Om de routekaart te kunnen invullen, zetten we de visie om in concretere strategische doelen en redeneren dan van de toekomst terug naar het heden. Vervolgens gaan we onderzoeken hoe we daar kunnen komen. Zo vatten we uiteindelijk de stappen – met hun doorlooptijd en momentum – in een realistisch plan, met duidelijk start- en stopopties.

G. Bewegen

Als de routekaart is gemaakt, zet u deze om in gedetailleerde deelplannen. Daarin wordt duidelijk wie wat wanneer en met welke middelen doet. Het is raadzaam om in deze fase ook andere – externe – partners te betrekken. De gemeente heeft die partners in veel gevallen nodig om haar beleid te realiseren. Over het algemeen geldt: hoe vroeger in het proces u de partners betreft, hoe beter het is. Hun betrokkenheid is echter vooral gewenst bij de detaillering in de deelplannen. Deze plannen moeten de brede beweging veroorzaken die nodig is om de strategische doelen te bereiken.

H. Meten en signaleren

Met en signaleren is nodig om te controleren of u nog op koers ligt ten opzichte van de deelplannen en het grotere plan: de realisatie van de visie. Hoe ontwikkelen de interne en externe omgeving zich, is het noodzakelijk de actieplannen of zelfs de visie aan te passen? Er kunnen zich veranderingen voordoen die maken dat u de voorgaande stappen opnieuw moet doorlopen. Het is aan te bevelen om een kerngroep te formeren van strategen op de verschillende beleidsterreinen. Dat stelt u in staat om met een integrale blik te kijken naar de omgeving. Zo'n gezamenlijke aanpak genereert energie en draagt ertoe bij dat de organisatie als geheel proactief reageert op veranderingen.

2. De missie: het fundament onder de organisatie

De missie is een belangrijk fundament onder de organisatie. Ze geeft het bestaansrecht weer, zegt wat de organisatie doet en waarom ze dit doet.

De missie verwoordt de kernwaarden of de principes van de organisatie. De interne en de externe omgeving zijn veranderlijk, de kernwaarden liggen dieper en zijn daarom sterker veranderd in de organisatie. Hoe stevig en principieel dit ook klinkt, toch blijken vaak maar weinig medewerkers de missie van hun organisatie te kennen.

Het is van belang om het gesprek over de missie af en toe te voeren, of de missie zelfs ter discussie te stellen. Zo worden de kernwaarden geen dogma's maar blijven ze leven in alle lagen van de organisatie.

Een voorbeeld van een gemeentelijke missie is:

“Onze overheidsorganisatie draagt bij aan de kwaliteit van het bestaan voor de (toekomstige) inwoners door voor hen een zo groot mogelijk welzijn na te streven. De gemeente wil voorzien in een steeds grotere behoefte van de inwoners om invloed uit te oefenen. Hiermee wordt bereikt dat de relatie burger/overheid verbetert en wederzijds vertrouwen ontstaat. Zoveel mogelijk gebaseerd op bevrediging van de wensen en behoeften van de inwoners levert de gemeente een hoogwaardig pakket diensten en producten. Zo werken wij samen met alle partners aan een prettige woon-, werk- en leefomgeving.”

3. De visie: waar wilt u heen?

In theorie is de visie datgene wat de gemeente op het beleidsterrein WWZ wil bereiken. De meeste gemeenten beschikken wel over een goedgekeurde beleidsnotitie waarin een visie is opgenomen. Het is een punt op de horizon dat een realistische, geloofwaardige en wenselijke toekomst verwoordt.

In deze publicatie hebben wij het punt op de horizon bepaald in 2020, dat is nog ver weg. In ieder geval voorbij de houdbaarheidsdatum van de meeste beleidsnota's. Dat ook de toekomst van de gemeentelijke visie ongewis is, is wel iets om in het achterhoofd te houden.

Nu de visie: *'Onze gemeente gaat uit van ieders eigen verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over zijn leven, van ieders kwaliteiten en mogelijkheden. De verantwoordelijke burger voert zelf de regie over zijn leven en de gemeente stimuleert het nemen van die verantwoordelijkheid. Niet meer zorgen voor, maar zorgen dat. Weerbare burgers maken gebruik van de mogelijkheden die*

er in de samenleving geboden worden. Niet alle burgers zijn echter in dezelfde mate zelfredzaam. Alle burgers dienen gebruik te kunnen maken van een goede basisvoorziening. Voor minder weerbare burgers dient er een op de situatie gepast aanbod beschikbaar te zijn. Ook voor deze burgers blijven onze eerste vragen: wat kunt u nog wel en wie in uw omgeving kan u helpen? Met deze visie streven we om nu en in de toekomst een houdbaar en betaalbaar stelsel voor wonen, welzijn en zorg te garanderen'.

4. Omgevingsanalyse: let op uw bril!

We nodigen u uit te kijken naar de omgeving aan de hand van ontwikkelingen en trends. Door die te beschrijven en te analyseren, ontdekt u welke aspecten relevant zijn voor uw beleidsterrein. Het is belangrijk te beseffen dat trends en ontwikkelingen het heden en het verleden als basis hebben.

Het is moeilijk te voorspellen hoe trends zich verder zullen ontwikkelen, hoewel dat in beleidsnotities vaak wel gebeurt. Maak in de analyse een onderscheid tussen ontwikkelingen en trends die de organisatie kan beïnvloeden en die de organisatie *niet* kan beïnvloeden. Het aantal te realiseren woonservicezones is bijvoorbeeld een eigen beleidskeuze. De economische ontwikkeling is dat niet. De meest wezenlijke niet-beïnvloedbare omgevingsfactoren vormen in de volgende stap de ingrediënten voor de scenario's.

In de omgevingsanalyse krijgen de volgende aspecten aandacht:

- Demografische ontwikkelingen
- Sociaal-culturele ontwikkelingen
- Technische ontwikkelingen
- Economische ontwikkelingen
- Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

In de bijlage gaan we verder in op deze thema's. We geven daarin ook voorbeelden van de bovengenoemde ontwikkelingen die een rol spelen bij omgevingsonderzoek. Ook gaan we in

op actuele landelijke ontwikkelingen en trends. We baseren ons hierbij op literatuur, discussies binnen de praktijkwerkplaatsen en eigen ervaringen en interpretaties.

Het is aan te raden om mensen van verschillende disciplines en achtergronden te betrekken bij de omgevingsanalyse. Daag elkaar uit om 'out of the box' te denken. Het risico bij omgevingsanalyses is dat we met z'n allen met eenzelfde bril naar de werkelijkheid kijken. Neem de doelgroepindeling: vaak werken we met de meest voor de hand liggende indelingen, armrijk, oud-jong, allochtoon-autochtoon. Door andere indelingen te maken komt u mogelijk op andere analyses. Bijvoorbeeld 65+, al of niet werkzaam of wel of niet zorgtaken uitvoerend. In de tekst verwijzen we naar 'de oudere' in alle gradaties, met z'n specifieke wensen, behoeften en vragen én ambities! Een ander voorbeeld vormen de huidige *hypes*: beleidsmakers hebben vooral de woonservicezones, de multifunctionele accommodaties, et cetera op



hun netvlies staan. Logisch, want die domineren de discussie momenteel. Maar het is goed om dit te relativiseren en u te realiseren dat we deze termen 'gisteren' nog niet gebruikten. Onze bril nemen we ook mee als we naar de toekomst kijken, daarin projecteren we bewust of onbewust onze persoonlijke nachtmerries of dromen. Het is ons ideaal om zo lang mogelijk op eigen benen te staan, om de regie over ons leven te blijven voeren en actief te zijn, om vooral niet in de 'spruitjeslucht' van het verzorgingshuis te belanden en van

pyjamadagen gruwen we al helemaal. Het is belangrijk om u hiervan bewust te zijn. Kijk dus niet alleen scherp naar de omgeving, maar ook naar de bril die u en uw collega's zelf op hebben!

5. Scenario's: de toekomst kent vele gezichten

We hebben nu genoeg informatie verzameld om scenario's te kunnen schrijven. We benadrukken hier dat het gaat om een oefening. De scenario's hebben we bedacht op basis van de omgevingsanalyse die we hebben gemaakt van een fictieve gemeente.

Voordat we nu overgaan tot het beschrijven van de scenario's, halen we eerst de variabelen uit de omgevingsanalyse die sterk bepalend zijn. Lees eventueel de bijlage voor meer informatie over de omgevingsfactoren.

Variabelen

De variabelen die we uit de omgevingsanalyse halen, moeten aan twee voorwaarden voldoen:

- Ze zijn bepalend voor de toekomst van het beleidsveld WWZ, maar de organisatie kan ze niet zelf beïnvloeden.
- Ze zijn omgeven met onzekerheid en kunnen zich in twee richtingen ontwikkelen.

In hoofdstuk 3 beschrijven we vijf soorten ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleidsterrein WWZ. Met al die variabelen kunnen we heel veel scenario's maken, maar dat is in het kader van deze vingeroefening niet praktisch. We hebben daarom gekozen

voor twee variabelen: economie en morele waarde. Met deze twee variabelen komen we tot vier toekomstbeelden, met drie zouden we tot acht komen en zo verder. Let er bij het uitwerken van de scenario's op dat ze voldoende van elkaar verschillen. Is dat niet het geval, dan combineert u mogelijk niet de juiste variabelen. U kunt er ook voor kiezen om alleen met de scenario's verder te gaan die wél voldoende onderscheidend zijn.

De eerste gekozen variabele is *de economie*, die zeer bepalend is voor de richting van het beleidsveld WWZ. Natuurlijk is de verdere ontwikkeling van de economische recessie van grote invloed op de bestedingsruimte en armslag van gemeenten. Overigens is de economische situatie ook voor de andere partners (woningcorporaties, zorginstellingen en de burgers zelf) van belang.

Kijkend naar de bovengenoemde voorwaarden kan de economie zich in

twee extreme richtingen ontwikkelen: enerzijds in de richting van herstel met daarbij groei van de bestedingsruimte van de gemeente, anderzijds in de richting van uitblijvend structureel herstel met een langdurig verlaagde bestedingsruimte.

Een tweede bepalende variabele is de veranderende rolverdeling tussen overheid en burgers en de ruimte die burgers zelf innemen. De landelijke en lokale overheid zetten in op meer zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Dit gegeven is te koppelen aan de *morele waarde* van de samenleving, waarin we twee extremen zien: individualisme versus collectivisme. In onze westerse samenleving zijn emancipatie, onafhankelijkheid en zelfstandigheid van het individu leidende waarden. De persoonlijke vormgeving van het leven is een bijna heilig principe geworden. Daartegenover staat het collectivisme, waarbij het belang van de gemeenschap boven het individuele belang gaat. Solidariteit en gezamenlijkheid zijn daarin belangrijke waarden. In de welvarende Nederlandse verzorgingsstaat zien we overigens dat beide extremen samenkomen. De belangen van en de zorg voor de (kwetsbare) burger zijn geborgd én het individu geeft in belangrijke mate zijn eigen leven vorm. De wijze waarop de morele waarde zich ontwikkelt, is van grote invloed op het beleidsterrein WWZ. In de extremen individualisme en collectiviteit zullen de termen

zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid een verschillende inhoud en betekenis krijgen, zeker in combinatie met de twee extremen van de economische ontwikkeling.

Bovenstaande twee variabelen gebruiken we bij de beschrijving van de scenario's in het vervolg van deze paragraaf. We werken de twee uitersten binnen elke variabele in combinatie uit en creëren op basis daarvan verschillende theoretische toekomstbeelden. Zo ontstaan er vier toekomstscenario's waar de organisatie in terecht *zou kunnen komen*. De beschrijving van die scenario's geeft nog geen langetermijnstrategie, maar toekomstplaatjes die we straks gebruiken bij het opstellen van de opties (zie hoofdstuk 5) en de routekaart (lees: het uitvoeringsprogramma) in hoofdstuk 6.

In de zo ontstane vier scenario's combineren we dus steeds twee variabelen met elkaar. We nemen het jaar 2020 als punt op de horizon en baseren we ons op een fictief voorbeeld van onze gemeente.

We sluiten dit hoofdstuk af met een overzichtstabel waarin de kenmerken van de verschillende scenario's staan. In hoofdstuk 5 beschrijven we daarna per scenario de opties om de gemeentelijke visie te realiseren.

Scenario 1: Economische groei en collectivisme

Het economisch herstel heeft er toe bijgedragen dat onze gemeente weer meer bestedingsruimte heeft dan enkele jaren geleden. Het Rijk biedt onze gemeente de benodigde financiële ruimte om haar taken en verantwoordelijkheden vorm te geven.

In 2020 is een vijfde van alle inwoners van onze gemeente ouder dan 65 en een belangrijk deel ouder dan 75 jaar. De druk op zorgvoorzieningen is sterk toegenomen, hoewel er via allerlei gezondheidsprogramma's ook veel aandacht uitgaat naar 'gezond oud worden'. Gemiddeld hebben senioren meer te besteden en vele ouderen hebben behoefte aan actieve vrijetijdsbesteding, zowel binnen als buiten de gemeente. Een breed aanbod vanuit maatschappelijke instellingen en de commerciële sector speelt in op deze vraag. Er ontstaat een verscheidenheid aan woonwensen onder senioren, bepaald door de zorgvraag, de levensstijl en het besteedbaar inkomen. De woningvoorraad in de gemeente sluit hier nog onvoldoende op aan. Senioren vinden in het woningaanbod niet wat ze zoeken en geven er de voorkeur aan in hun eigen, vaak te ruime woning te blijven.

De drie bestaande zorginstellingen kampen met personeelstekorten en hebben zich mede om die reden omgevormd tot gespecialiseerde instellingen.

Ze bieden aan senioren een geïntegreerd pakket, waaronder een breed welzijnspakket. Het personeelstekort wordt deels opgevangen door de inzet van nieuwe, personeelsvervangende technologie. Dat biedt niet alleen mogelijkheden binnen de instellingen, er komen ook steeds meer technologische toepassingen voor zelfstandig wonende ouderen. De robotisering van de zorg ontwikkelt zich in sneltreinvaart. De zorg is mede daardoor in staat sterk in te zetten op extramurale zorg, in combinatie met beperkte intramurale voorzieningen voor mensen die 24-uurs zorg nodig hebben.

De economische recessies hebben in Nederland pijnlijk duidelijk gemaakt dat het proces van individualisme zijn beperkingen kent. Waarden als gezamenlijkheid, betrokkenheid en maatschappelijk idealisme zijn leidend geworden en de overheid is een belangrijke uitdrager hiervan. Onze gemeente wil daar ook actief op inspelen. Gemeente, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers vormen samen een netwerksamenleving die collectieve initiatieven en innovaties bevordert. Dit samenspel creëert maatschappelijke energie met duurzaamheid als leidmotief. Duurzaamheid in termen van energiegebruik en -productie, voedselproductie, consumptie en de menselijke maat. Deze viereenheid vormt een belangrijke spil in de ontwikkeling van de lokale samenleving. Burgers zijn behalve consumenten ook (co)

producenten van bijvoorbeeld energie, producten, goederen en diensten. In de virtuele wereld (op het internet) treffen mensen elkaar en reiken elkaar ideeën aan. De vitale oudere maakt hier gretig gebruik van. Het internet maakt de samenleving toegankelijk, ook als men fysiek minder bewegingsvrijheid heeft.

In de maatschappij is het draagvlak gegroeid voor hoogkwalitatieve zorg voor senioren. Dat vertaalt zich in brede steun voor de investeringen die hiermee gemoeid gaan. Op landelijk niveau is het collectieve financieringsstelsel van de zorg het uitgangspunt. Daarin is niet de markt maar de collectieve vraag het ordenend principe. Er ontstaan kansen om mantelzorg en professionele zorg met elkaar te verbinden. De gemeente stimuleert dat het bedrijfsleven en de onderwijssector gaan bedenken hoe zij hun verantwoordelijkheid kunnen nemen met het oog op personeelstekorten en de kostenstijgingen voor de zorg.

Het collectieve gedachtegoed draagt ertoe bij dat senioren initiatieven nemen om elkaar te ondersteunen met hulp en zorg als dat nodig is. Er is een groeiende vraag naar groepswoonaccommodaties waarin vitale ouderen – of zelfs jongeren – een rol kunnen spelen in de zorg voor hulpbehoevenden.

Scenario 2: Economisch groei en individualisme

Het economisch herstel heeft ertoe bijgedragen dat de gemeente weer meer bestedingsruimte heeft dan enkele jaren geleden. Het Rijk biedt de gemeente de benodigde financiële ruimte om haar taken en verantwoordelijkheden vorm te geven.

In tegenstelling tot het eerste scenario is hier het individualistische gedachtegoed de dominante waarde. We zien dat op allerlei manieren terug. Zowel landelijk als lokaal pleiten burgers sterk voor een overheidsapparaat dat zich louter richt op haar kerntaken, burgers zijn op de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de vormgeving van hun leven. Mede ingegeven door de economische situatie is er wel draagvlak in de samenleving voor het uitgangspunt dat de overheid zich bekommert om zorg en welzijn voor de meest kwetsbaren. De heersende mening is echter dat het vooral aan de markt is om in te spelen op de zorg- en welzijnsvraag van ouderen. De overheid is er immers niet om mensen in de watten te leggen. Lokaal en landelijk zien we dit ook terug in een afnemend draagvlak onder jongeren om op te draaien voor de collectieve kosten van de ouderenzorg. De steun voor allerlei voorzieningen die gebaseerd zijn op het solidariteitsbeginsel, zoals het pensioen- en verzekeringstelsel, loopt terug. De vraag is hoe we verdere afkalving van het



draagvlak voor de oplopende kosten kunnen voorkomen.

Een gevolg van deze ontwikkeling is dat er kwaliteitsverschillen in de ouderenzorg zijn ontstaan. De kwaliteit van zorg wordt steeds afhankelijker van individueel opgebouwde voorzieningen. Dat leidt tot een zekere mate van tweedeling. Het economisch herstel maakt het mogelijk dat de meest kwetsbare groepen ouderen ondersteund worden met basiszorg en opvang. Wel is de gemeente gedwongen strenge eisen te stellen aan de inzet vanuit het eigen netwerk. De inkomensgroepen modaal tot bovenmodaal betalen eigen bijdragen voor zorg en opvang. Er is een politieke discussie gaande over de vraag in hoeverre het eigen vermogen ingezet kan worden om de zorg te betalen. Het

Rijk geeft gemeenten steeds meer de ruimte om eigen bijdragen van ouderen te vragen. De economische conjunctuur zorgt ervoor dat de levensstandaard van deze groep ouderen gemiddeld genomen redelijk is. Wel staat de levensstandaard van middeninkomens onder druk vanwege stijgende eigen bijdragen.

De basiszorg voor de economisch zwakkeren blijft gehandhaafd, waarbij het individu de plicht heeft om een deel van de zorg te organiseren, zelf of via zijn netwerk. Binnen deze bevolkingsgroepen kiezen mensen er steeds meer voor om hun ouders op te nemen in huis. Er ontstaat een groeiende vraag naar meergeneratiewoningen, maar het aanbod binnen onze gemeente schiet wat dat betreft nog te kort. Voor deze groep ouderen

is zelfstandig blijven wonen nauwelijks haalbaar gezien de inperking van betaalbare extramurale voorzieningen. De marktwerking heeft voor deze groep veel nadelige gevolgen.

De commercialisering in de zorg- en wellness sector heeft zich steeds verder ontwikkeld. In onze gemeente is er zeker voor de beter gesitueerde ouderen een goed en breed aanbod, omgeven met technologische nieuwigheden. Kleinschaligheid staat centraal, de lokale zorgbedrijven opereren veelal als onafhankelijke aanbieders binnen grotere *holdings*. Onlangs is er nog een *compound* opgeleverd voor beter gesitueerde ouderen, met eigen voorzieningen. Individualisering brengt met zich mee dat gelijkgestemde groepen elkaar opzoeken en kiezen voor gemeenschappelijke woonvormen, om zo de kosten voor zorg en welzijn te delen. De vraag naar specifieke woonvormen, gebaseerd op de eigen wensen, zorgvraag en portemonnee, zien we binnen diverse sociaaleconomische groepen ontstaan.

Er is krapte op de arbeidsmarkt voor de zorg, personeel is een schaars goed geworden. Beter gesitueerden hebben toegang tot persoonlijke zorg, de trend in de verzorging van economisch zwakkeren is dat mensen plaatsmaken voor robots. Velen zien dit als een verschroming van de zorg. Hoe een aanvaardbare kwaliteit van zorg en leven voor kwetsbare groepen te handhaven? Dat is een prangende vraag.

Scenario 3: Structureel verlaagde bestedingsruimte en collectivisme

Door de economische recessies is de Nederlandse staat belast met een hoge staatsschuld. Het Bruto Nationaal product (BNP) van Nederland is structureel lager dan in de voorgaande decennia. Gemeenten hebben dan ook te maken met een structureel lagere bijdrage vanuit het Rijk.

Deze ontwikkeling heeft ook voor onze gemeente geleid tot economische stagnatie. Daarvan getuigen een werkloosheidspercentage van 15%, sluiting van vele bedrijven en toenemende relatieve armoede onder bepaalde inwonersgroepen. Daarnaast zijn ook de gevolgen van de vergrijzing merkbaar. Landelijk heeft de recessie gevolgen gehad voor de pensioenfondsen waardoor de pensioenen beduidend lager zijn komen te liggen. Het welvaartsniveau dat zo vanzelfsprekend leek, is merkbaar gedaald. De afdeling burgerzaken heeft gesignaleerd dat enkele inwoners, soms hele gezinnen, hun heil zoeken in Azië en Zuid-Amerika. Het opleidingsniveau maakt Nederlanders tot gewenste nieuwkomers daar.

Het economisch getij heeft landelijk een schokgolf teweeg gebracht onder de bevolking. Vertwijfeld denken mensen terug aan de betere jaren. Grenzenloosheid en hang naar materialisme hebben plaatsgemaakt voor bescheidenheid, zingeving en

duurzaamheid. Bij alle generaties is het bewustzijn gegroeid dat de morele waarde 'het eigen belang voorop' ons niet verder helpt. Gemeenschapszin en solidariteit zijn fundamentele waarden die helpen om te bouwen aan een duurzame samenleving. Mensen accepteren steeds meer dat de oude tijden niet zullen terugkeren.

Binnen onze gemeente is de kwaliteit van de zorg duidelijk onder druk komen te staan. De marktwerking binnen de zorg heeft een ernstige tweedeling veroorzaakt, waardoor sociale onrust is ontstaan. Het maatschappelijk debat heeft ertoe geleid dat dure levensverlengende ingrepen zijn ingeperkt. De gemeente heeft van het Rijk de opdracht gekregen het zorg- en welzijnsaanbod centraal te reguleren en zo de kostenontwikkeling te bewaken. De gemeente heeft als uitgangspunt de toegang tot de ouderenzorg zoveel als mogelijk overeind te houden. Uit kostenoverwegingen lijkt het efficiënter om in te zetten op uitbreiding van intramurale voorzieningen dan op extramurale zorg. Zorgrobots kunnen personeel vervangen, met lagere kosten als gevolg.

De inwoners van onze gemeente zijn bereid om naar draagkracht bij te dragen aan de ouderenzorg. Ouderen hebben recht op een waardig bestaan, zo is het algemene motto. De samenleving is ervan doordrongen dat dit principe een prijs heeft en dat de sterke schouders

meer moeten dragen dan de zwakkere. Inkomensnivellering is onontkoombaar om basisvoorzieningen voor burgers in alle levensfasen op een aanvaardbaar niveau te houden.

Het lokale bedrijfsleven draagt bij aan de kosten voor zorg. Het zorgaanbod is regionaal georganiseerd, in een intensieve samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven, zorgaanbieders en burgers. Burgers van alle leeftijden voelen de plicht hun bijdrage te leveren aan de zorg. De uitdaging voor onze gemeente is om binnen de eigen beperkte mogelijkheden alle sectoren hun aandeel te laten nemen. Alleen zo kan de kwaliteit van leven voor iedereen een waardig niveau behouden.

De staat van de economie en de heersende moraal brengen burgers in beweging. Binnen de grenzen van de beschikbare middelen is er ondernemingsgeest en innovatiekracht, met als inzet de ontwikkeling van een duurzame samenleving. Er ligt meer nadruk op kwaliteit van leven dan op materiële bevrediging. Binnen sociale netwerken is er zorg voor elkaar, jongeren en ouderen bieden elkaar de helpende hand. In de lokale gemeenschap ontstaat een veelheid aan creatieve initiatieven. Mensen zonder werk hebben de plicht om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke dienstverlening. Daar staat een inkomensvervangende vergoeding vanuit het gemeentelijk stimuleringsfonds tegenover.

Scenario 4: Structureel verlaagde bestedingsruimte en individualisme

Door de economische recessies is de Nederlandse staat belast met een hoge staatsschuld en het BNP van Nederland is structureel lager dan in de voorgaande decennia. Gemeenten hebben dan ook te maken met een structureel lagere bijdrage vanuit het Rijk.

Burgers wijten de economische situatie vooral aan het falen van de politiek en keren zich meer en meer af van de overheid. Het democratisch proces heeft flinke deuken opgelopen. Lokaal merken we dat door een sterk afnemende opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Landelijk groeit de voorkeur voor een technocratisch zakenkabinet en het volk roept om een sterke leider. Het Rijk heeft vele taken gedecentraliseerd naar gemeenten, die daarnaast meer ruimte hebben gekregen om eigen belastingen te heffen. Er is veel ruimte voor het particulier initiatief.

De samenleving is individualistisch georiënteerd. Er is weinig maatschappelijk draagvlak voor de stijgende kosten in de zorg. Mensen zijn sterk op zichzelf en hun eigen netwerk gericht en velen hebben moeite om te voorzien in hun eigen bestaanszekerheid. De gemeente is gedwongen sterk te bezuinigen op de kosten voor zorg en verplicht burgers zoveel mogelijk zelf te voorzien in de zorg- en hulpbehoefte.

Gezien de huidige economische staat van het land is het particulier initiatief vooral aan zet, zonder enige verplichting van bovenaf. Er ontstaat een parallelle, informele economische sector waarin inwoners onderling diensten en producten ruilen.

De kwaliteit van zorg wordt bepaald door het beleid op lokaal niveau. De toegang tot zorg is op de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de burger zelf. Dit past ook bij de heersende moraal die het individu vooral zelf verantwoordelijk stelt voor de kwaliteit van zijn leven. Een tweedeling onder ouderen is het gevolg. De oudere met een eigen vermogen bekostigt zijn eigen zorg, die hij inkoop bij één van de regionale zorginstellingen. Ouderen zonder eigen vermogen zijn sterk afhankelijk geworden van hun kinderen. Vele ouderen werken daarom zo lang mogelijk door. Werkende ouderen boven de zeventig zijn binnen onze gemeente geen uitzonderingen meer, vaak werken ze in minder betaalde banen. De arme zorgbehoevende ouder, die niet kan terugvallen op kinderen, komt terecht in een gesubsidieerde instelling die minimale zorg levert. De kwaliteit hangt is afhankelijk van de prioriteit die iedere gemeente kan of wil geven aan ouderenzorg en daarnaast van het particulier initiatief, de buurtbewoner of vrijwilliger die zich ontfermt over de kwetsbare oudere. Hoewel daar in onze gemeente wel voorbeelden van te vinden zijn, heeft deze ontwikkeling toch

Schema 1. Vier scenario's naast elkaar

Ontwikkelingen	Scenario 1	Scenario 2	Scenario3	Scenario4
Demografie	<ul style="list-style-type: none"> • Vergrijzing • Personeelsstekort in de zorg 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergrijzing • Personeelstekort in de zorg 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergrijzing • Personeelstekort in de zorg • Emigratie 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergrijzing • Personeelstekort in de zorg • Emigratie
Sociaal-cultureel	<ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op collectivisme • Netwerksamenleving • Draagvlak voor ouderenzorg • Mantelzorg geïnstitutionaliseerd • Burgerinitiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op individualisme • Weinig draagvlak voor ouderenzorg • Afnemende steun voor solidariteitsbeginsel • Zwakkeren extra kwetsbaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op collectivisme • Sterke gemeenschapszin • Draagvlak voor ouderenzorg • Burgerinitiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op individualisme • Eigen overleving centraal • Geen draagvlak voor ouderenzorg • Verarming onder groepen ouderen
Technologie	<ul style="list-style-type: none"> • Intrede technologische innovatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Intrede technologische innovatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Robotisering in de zorg 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen geleide investering in technologie
Economie	<ul style="list-style-type: none"> • Economisch herstel • Verscheidenheid aan woonwensen • Intra- en extramurale zorg 	<ul style="list-style-type: none"> • Economisch herstel • Verplichte eigen bijdrage zorg • Kwaliteit zorg afhankelijk van inkomenspositie • Tweedeling • Commercialisering van de zorg 	<ul style="list-style-type: none"> • Economische achteruitgang • Relatieve armoede onder groepen burgers • Verplichte eigen bijdrage • Inkomensnivellering • Marktwerking in de zorg beperkt 	<ul style="list-style-type: none"> • Economische achteruitgang • Bezuiniging op kosten zorg • Relatieve armoede onder groepen ouderen • Sterke marktwerking in de zorg • Tweedeling • Groei informele economie
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> • Overheid en bedrijfsleven trekken samen op • Zorgregie bij gemeente en instellingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente: concentratie kerntaken • Ruimte aan de markt • Lokale overheid garandeert basiskwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrale regie gemeente • Netwerksamenleving • Zorgaanbod regionaal georganiseerd • Inzet op vermijden tweedeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimiteit overheid verminderd • Democratie onder druk • Kwaliteit zorg afhankelijk van beleid gemeente • Initiatief aan de markt

geleid tot verpaupering onder grote groepen senioren. Recent onderzoek van burgerzaken heeft aangetoond dat een kwart van de ouderen moeite heeft om maandelijks aanvaardbaar rond te komen. Deze groep is sterk afhankelijk van de goedgevigheid van rijkere burgers en van particuliere initiatieven.

Vier scenario's: wat nu?

We hebben nu vier scenario's geschetst, waarvan het ene nog onwaarschijnlijker klinkt dan het andere. Maar ja... wie durft op dit moment te zeggen hoe het einde van de eurocrisis er uit ziet? Is het zo onvoorstelbaar dat we – zelfs langer de spreekwoordelijke zeven magere jaren – het gewoon minder krijgen dan nu? Welke Chinees hield het vijf jaar geleden voor moge-

lijk dat Europa op zijn stoep zou staan voor noodhulp? Achter elk scenario kan dus een reële toekomst schuilgaan. Van belang is dat de gemeente voorbereid is op het moment dat het onvoorstelbare waarheid wordt. Zelfs als dat het doemscenario blijkt te zijn. Voordat we ingaan op *het strategisch handelen* binnen elk van de vier scenario's, staan we eerst stil bij de visie op het beleidsthema WWZ. Immers, we kunnen pas de koers uitzetten als we weten wat de gemeente wil bereiken. De stap daarna is hoe de visie gerealiseerd kan worden binnen ieder scenario.

6. Opties: buiten de kaders denken

In hoofdstuk 4 hebben we vier scenario's beschreven, waarbij we ons hebben verplaatst in de ontwikkeling van de twee variabelen: economie en de morele waarde. Als u deze stap zet samen met een groep collega's, kunt u het scenario scherper, specifieker en integraler maken.

Het is een creatief en stimulerend proces om buiten de kaders te denken en te 'fantaseren' over wat er gebeurt als bijvoorbeeld het economisch herstel achterblijft terwijl het individualisme de overheersende moraal is. In dit hoofdstuk gaat het over het opstellen van de opties, de kern van het scenariodenken. De opties die we kiezen vinden we terug in maatregelen die de gemeente neemt om de visie te realiseren. In het boek 'Klaar om te wenden'¹ wordt de relatie tussen de scenario's en de opties kernachtig verwoord: *'Scenario's gaan over de wereld die je overkomt en die je niet kunt kiezen. Met opties bedoelen wij de mogelijkheden van handelen die de organisatie heeft en waartussen ze wél kan kiezen'*.

Met opties bereiden we ons voor op diverse toekomstscenario's met alle kansen en bedreigingen die daar bij

horen. We wachten dus niet af of de huidige visie bedreigd wordt door een onverwachte gebeurtenis in de toekomst. We anticiperen juist op verschillende toekomstscenario's door onze actieradius te verbreden. In dit geval toetsen we de visie aan vier scenario's². In de volgende vier paragrafen leggen we de visie van onze gemeente naast elk scenario uit hoofdstuk 4 en bekijken we welke kansen en risico's er zijn om de visie te realiseren. Deze confrontatie levert voor uw eigen organisatie het meeste op indien u haar met collega's uitvoert in een brainstormsessie. De kritische lezer heeft bij de beschrijving van de scenario's gezien dat we soms verwijzen naar veranderingen in beleid of visie van de landelijke overheid. We merken op dat voor lokale overheden de centrale overheid, lees de regering, ook een variabele is die het gemeentelijk beleid *sterk*

¹ Zie 'Klaar om te wenden', Paul de Ruijter, e.a., pg. 138

² Het is ook mogelijk om een bestaand beleidsplan met activiteiten, budgetten en doelen te toetsen aan de scenario's. Bekijk dan welke bijsturing er moet plaatsvinden binnen elk scenario om het plan te kunnen uitvoeren. Deze manier van werken noemen we 'windtunnellen'.

beïnvloedt maar voor een individuele gemeente niet beïnvloedbaar is.

In de onderstaande uitwerking van opties baseren we ons op de visie van onze fictieve gemeente:

‘Onze gemeente gaat uit van ieders eigen verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over zijn leven, van ieders kwaliteiten en mogelijkheden. De verantwoordelijke burger voert zelf de regie over zijn leven en de gemeente stimuleert het nemen van die verantwoordelijkheid. Niet meer zorgen voor, maar zorgen dat. Weerbare burgers maken gebruik van de mogelijkheden die er in de samenleving geboden worden. Niet alle burgers zijn echter in dezelfde mate zelfredzaam. Alle burgers moeten gebruik kunnen maken van een goede basisvoorziening. Voor minder weerbare burgers dient er een op de situatie aangepast aanbod beschikbaar te zijn. Ook voor deze burgers blijven onze eerste vragen: wat kunt u nog wel en wie in uw omgeving kan u helpen? Met deze visie streven we ernaar om nu en in de toekomst een houdbaar en betaalbaar stelsel voor wonen, welzijn en zorg te garanderen’.

Scenario 1: Economische groei en collectivisme

De visie ademt feitelijk een meer individualistische moraal uit dan de in het scenario beschreven moraal. Er is ook overlap. In beide gevallen is de uitdaging de stijgende kosten van de zorg

te bedwingen. Dat dwingt de gemeente tot keuzes. De gemeentelijke visie legt de prioriteit bij de minder weerbare burger, diens toegang tot zorg moet overeind blijven. Dat is ook het motto in het scenario. De weerbare burger kent de mogelijkheden in zijn gemeente en kan daar gebruik van maken. De vraag is wel welke opties er zijn om invulling te geven aan de gewenste zelfredzaamheid van de burger en zijn omgeving.

Het scenario schetst het beeld van een viereenheid. De gemeente, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de burgers creëren samen een maatschappelijke dynamiek in het licht van een duurzame samenleving. Zelfredzaamheid heeft in dit verband een andere connotatie, niet de zelfredzaamheid van de individuele burger maar die van de samenleving als geheel. Dit sluit aan bij de dynamiek die we anno 2011 al aantreffen: burgers die niet afwachten wat hun gemeente doet maar zelf initiatieven nemen. Een dergelijke samenleving kan floreren als de gemeente haar partners niet als objecten of opdrachtnemers maar als coproducenten ziet. Dit vraagt om een strategische visie met overeenkomstige regelgeving, rol, financiële instrumenten, netwerking en wellicht deels ook loslaten. Door dit te regelen, brengt de gemeente de innovatieve energiestroom op gang³. Dit kan een basisoptie zijn die de gemeentelijke visie versterkt en er een visionair fundament aan geeft. Andere opties moeten daar op aansluiten.

Een andere optie is om de mantelzorg te stimuleren en beter te positioneren. Dat roept diverse mogelijkheden op. De gemeente kan in overleg met lokale bedrijven stimuleren dat mensen arbeidstijd kunnen inleveren in ruil voor de zorg voor naasten. Het tijdbeeld in scenario 1 laat zien dat de overheid er niet alleen voor hoeft te staan. Vanuit de in 2020 heersende morele waarde kan ze de gemeente haar visie realiseren door een appel te doen op de medeverantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en de onderwijssector. Een optie is de intensivering van maatschappelijke stages die jongeren invullen binnen zorginstellingen. Andere opties binnen de gemeentelijke context zijn stimuleringsprogramma's voor mantelzorg, door bijvoorbeeld financiële voordelen te bieden aan mantelzorgers. Of een spaarsysteem, waarin mantelzorgers door middel van persoonlijke inzet nu zorg kunnen sparen voor later. Ze moeten die 'opgespaarde zorg' dan ook kunnen inzetten voor de zorg voor naasten in andere gemeenten of regio's. Een dergelijk systeem vraagt intergemeentelijke samenwerking⁴.

Willen weerbare burgers gebruik kunnen maken van de mogelijkheden, dan moeten die wel afgestemd zijn op hun behoefte. Zelfredzaamheid betekent voor hen: kwalitatief goede extramu-

rale voorzieningen, zodat ze langer kunnen blijven wonen in de eigen woning. Dat vraagt ook om toepasbare en betaalbare technologische innovaties die de zorg in de eigen omgeving ondersteunen. De senioren van de toekomst hebben bovendien behoefte aan andere woonvormen, bijvoorbeeld groepswonen met 'soortgenoten'. Het scenario spreekt over woongemeenschappen waar jongere en oudere generaties samenleven. Vanuit de basisoptie bekeken kan de gemeente mensen de ruimte geven om dergelijke woonvormen te stichten. Door efficiënt samen te werken kunnen de gemeente, de zorgsector, woningcorporaties en ontwikkelaars diverse woonvormen ontwikkelen die passen bij de wensen, en bestedingsruimte van de verschillende doelgroepen.

Conclusie: De gemeentelijke visie is binnen dit scenario goed uitvoerbaar, er zijn meer kansen dan bedreigingen.

Scenario 2: Economisch groei en individualisme

De achterliggende moraal van het scenario en de gemeentelijke visie liggen in elkaars verlengde. In beide gevallen wordt de zorg voor de minder weerbare burgers zoveel mogelijk gehandhaafd. De individualistische moraal in het scenario heeft tot gevolg

³ We verwijzen hier naar het rapport 'De energieke samenleving' van het Planbureau voor de leefomgeving (2011)

⁴ Zie ook scenario 3.

dat er vooral onder de jongere generaties weinig maatschappelijk draagvlak is voor het solidariteitsbeginsel. De gemeentelijke visie spreekt dat niet uit en de moraal in het huidige tijdsgewricht ondersteunt dat evenmin.

De gemeentelijke visie staat voor een nieuwe verhouding tussen burger en overheid, een overheid die niet automatisch meer de verantwoordelijkheid overneemt. Het scenario sluit daarbij aan en in die zin zijn er geen bijstellingen nodig om de visie haalbaar te maken. In beide gevallen wordt van de weerbare burgers verwacht dat zij gebruik maken van de mogelijkheden die de samenleving hen biedt. In het scenario verwacht de overheid dat burgers een belangrijk deel van de zorg zelf bekostigen. Het beleidsvraagstuk aangaande de eigen financiële bijdrage van burgers ligt niet direct op het bordje van de gemeente. In het kader van de huidige Wmo zijn wel verschillende opties te noemen om de maatschappelijke participatie en betrokkenheid van mensen te stimuleren en die botsen niet met dit scenario.

Het scenario spreekt van een compactere gemeentelijke overheid die zich op haar kerntaken concentreert. Voor de gemeente betekent dit mogelijk - meer dan nu het geval is - een nauwe samenwerking tussen zorgsector en de overheid op basis van duidelijke afspraken en afgebakende verantwoordelijkheden.

De keuzevrijheid voor de kwetsbare burger is veel beperkter omdat hij minder te besteden heeft. Ook hier stelt de gemeente de vraag wat de persoon nog zelf kan. Een optie ligt in het verplicht stellen van een eigen bijdrage in zorguren vanuit het eigen netwerk.

Een kwetsbaar punt is dat er ook binnen deze groep in 2020 steeds meer mensen zullen zijn zonder kinderen. De vraag is dan waar concreet de omgeving uit bestaat. Vanuit de optiek van kostenbeheersing dient zich de vraag aan of de nadruk meer moet komen te liggen bij intramurale instellingen waar deze groep zorg ontvangt. Een voorzichtige trend zou kunnen zijn dat mensen gestimuleerd worden om hun ouders op te nemen in het eigen gezin. Een optie binnen dit scenario is dat 'de markt', bijvoorbeeld ontwikkelaars en wooncorporaties, plannen voor meergeneratiewoningen ontwikkelt en uitvoert.

Conclusie: De koppeling van de gemeentelijke visie met dit scenario geeft weinig reden tot zorg omdat het scenario geen grote belemmeringen biedt en veel kansen.

Scenario 3: Structureel verlaagde bestedingsruimte en collectivisme

Er zijn diverse verschillen te zien tussen dit scenario en de gemeentelijke visie. De economische situatie in het scenario vraagt om verregaande stappen. De legitimatie voor ingrijpende maatregelen komt voort uit de dan heersende morele



waarde. Die wijkt af van de morele waarde die de gemeentelijke visie verwoordt. Een aandachtspunt binnen het scenario is dat het draagvlak voor ingrijpende maatregelen mogelijk groter is in een meer collectivistisch betoog dan in een individualistisch betoog. Een groter appel op de verantwoordelijkheid van het individu laat zich goed combineren met fundamentele waarden als gemeenschapszin en solidariteit.

Een ander verschil tussen het scenario en de gemeentelijke visie is de positionering van de overheid. In dit scenario neemt de overheid een regisserende rol op zich. De economische situatie vereist die regie, omdat de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk ingezet

en verdeeld moeten worden. De gemeentelijke visie sluit aan bij een zich terugtrekkende overheid die de regie neerlegt bij het individu. De vraag komt op welke rol de overheid ambieert en welke meerwaarde een terugtrekkende overheid heeft voor de burger, het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector. In het scenario neemt de overheid de leiding en draagt een moraal uit van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor maatregelen die passen bij de nieuwe economische situatie. De beter gesitueerde burger, het bedrijfsleven en de minder weerbare burger accepteren dat er van hen een verplichtend offer wordt gevraagd om alle burgers een waardig bestaan te kunnen bieden.

De concrete opties genoemd bij scenario 2 verschillen niet wezenlijk van de opties in dit scenario om de gemeentelijke visie te realiseren, zoals het stimuleren van de mantelzorg en het vormgeven aan de netwerksamenleving. Het gemeenschapsgevoel, zoals dat naar voren komt in dit scenario, leidt tot opties van innovatieve zorgsystemen, bedacht door burgers (zie: De energieke samenleving, Planbureau voor de leefomgeving, 2011). Het doet denken aan zorgsystemen die we in Japan zien: burgers die mantelzorg verlenen aan ouderen in hun omgeving en daarmee zorguren voor zichzelf kunnen sparen. Iemand anders binnen het landelijke netwerk kan deze opgespaarde zorguren ook inzetten voor zorg aan uw ouders waar u te ver vandaan woont.

Zowel in het scenario als in de gemeentelijke visie is het doel de kwetsbare burger van zorg te voorzien, waarbij wel voorwaarden gesteld worden aan de eigen bijdrage van de burger. Bekeken moet worden of de huidige inzet op extramuralisering vanuit financieel oogpunt een te verkiezen optie is. Dat vraagt om een kostenvergelijking tussen intramurale instellingen en extramurale zorg via woonservicezones. Een bedreiging voor de uitvoerbaarheid van de gemeentelijke doelen in dit scenario is de financiële haalbaarheid om kwetsbare groepen te ondersteunen.

Conclusie: In de vergelijking tussen de gemeentelijke visie en het scenario hebben we enkele spanningsbronnen aangetroffen. Het is de moeite waard om de rol van de overheid en de morele waarde nader te overdenken.

Scenario 4: Structureel verlaagde bestedingsruimte en individualisme

Dit laatste scenario is waarschijnlijk voor iedereen het 'nachtmerriescenario'. Er is geen draagvlak voor ouderenzorg, 'ieder voor zich' is de heersende morele waarde en het democratisch bestel staat onder druk. Dit scenario vormt het grootste risico voor de realisatie van de gemeentelijke visie. De nadruk op zelfredzaamheid van de burger mag dan in de lijn van de visie liggen, de extreme gevolgen zoals beschreven in het scenario komen niet overeen met de gemeentelijke doelen. In het scenario hebben gemeenten een integrale verantwoordelijkheid voor zorg en welzijn. Scherpe keuzes daarin zijn voor de gemeente onontkoombaar.

Een samenleving waarin 'ieder voor zich' de heersende moraal is, hoeft niet per se een samenleving van 16 miljoen individuen te zijn. Het sluiten van coalities met gelijkgezinden is ook vanuit eigenbelang een overlevingsstrategie. Het realiseren van eigen doelen is dan een grotere drijfveer dan het principe van solidariteit. Daarnaast is het goed voor te stellen dat in een

dergelijke samenleving individuen zich juist sterker richten op het ondersteunende familienetwerk. De gemeente kan deze netwerken als ingang gebruiken om onderlinge zorg te faciliteren.

In dit scenario is de handhaving van de zorg voor kwetsbare burgers een groot risico in relatie tot de gemeentelijke visie. Gezien haar integrale verantwoordelijkheid is het denkbaar dat de gemeente andere keuzes maakt dan de economische situatie ingeeft. Een optie kan zijn dat de gemeente meer ruimte krijgt voor een eigen belastingheffing bij burgers en bedrijven. Als de centrale overheid zich terugtrekt op haar kerntaken, kan dit een consequentie zijn. Een andere optie is dat de gemeente voor het bieden van zorg aan kwetsbare groepen intensieve samenwerking zoekt met het lokale bedrijfsleven en het overgebleven maatschappelijk middenveld.

Conclusie: Verschillende opties genoemd in de vorige paragrafen zullen binnen dit scenario minder grond vinden gezien de morele waarde. De beter gesitueerde burger zal zijn vermogen inzetten om zorg naar zijn behoefte in te kopen. De kwetsbare burger is afhankelijk geworden van zijn eigen netwerk en de keuzes die de gemeente maakt. Het is van belang dat de gemeente onderzoekt op welke wijze de ontstane 'informele economie' benut kan worden ten gunste van de zorg voor ouderen.

Opties op een rij

We hebben in dit hoofdstuk per scenario een aantal opties uitgewerkt. De lijst zal niet compleet zijn. Wanneer u dit proces in een groep doorloopt, zal dat zeker creativiteit losmaken.

Nu de lijst van opties gereed is, maken we een optietabel waarin we de verschillende opties 'scoren' in de vier scenario's. Want hoewel alle opties voortgekomen zijn uit één van de scenario's, zouden ze ook best succesvol, passend, relevant en haalbaar kunnen zijn binnen andere scenario's.

U kunt de opties scoren met plussen (++ / +) en minnen (-- / -). Natuurlijk zijn er ook andere criteria te bedenken om bijvoorbeeld haalbaarheid en succes te toetsen, zoals financiële criteria, missie en technische uitvoerbaarheid.

Nu de opties op een rij staan, kunnen we ze categoriseren. Zo zijn de opties 1 en 2 te vatten onder gemeente en economie, 3 t/m 5 onder institutionele samenwerking, 6 en 7 onder positionering van de zorg, 8 t/m 11 onder gemeente en burger en 12 en 13 onder woningaanbod.

De scores laten een grote verscheidenheid zien. Enkele opties zijn van toepassing bij alle toekomstscenario's, zoals het realiseren van een gevarieerd woningaanbod. Deze opties noemen we *toekomstvast* of *robuust*.

Schema 2. Optietabel

	Opties	Scenario's			
		1	2	3	4
1.	Invoeren nieuwe gemeentelijke belastingmaatregel	-	-	+	+
2.	Benutten informele economie	-	-	+/-	+
3.	Creëren van maatschappelijk dynamiek via samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld	++	-	++	--
4.	Stimuleren inzet arbeidstijd voor zorg en welzijn vanuit bedrijven	++	-	++	--
5.	Invoeren/uitbouwen van maatschappelijke stage jongeren	++	-	++	--
6.	Uitbouwen van kwalitatief goede extramurale voorzieningen	++	+/-	-	+
7.	Uitbreiden intramurale voorzieningen	-	+	+/-	-
8.	Faciliteren door overheid van burgerinitiatieven via diverse maatregelen	++	-	++	--
9.	Verplicht stellen inzet uren vanuit eigen netwerk van zorgcliënt	++	+	+	+/-
10.	Opzetten van zorgenspaarsysteem door en voor burgers	++	+	+	+
11.	Stimuleren en beter positioneren van mantelzorg	++	-	++	-
12.	Realiseren van een gevarieerd woningaanbod	++	++	+	+
13.	Realiseren van meergeneratiewoningen	+	-	+	++

De toepasbaarheid van andere opties, start- en stopopties genoemd, is afhankelijk van het toekomstbeeld. Onder bepaalde omstandigheden kunnen deze opties worden ingezet, onder andere omstandigheden zijn ze niet haalbaar. Dit brengt ons weer bij de essentie van het scenariodenken: door na te denken over opties binnen

verschillende toekomstscenario's, bereidt u zich juist voor op omstandigheden die niet beïnvloedbaar zijn.

7. De routekaart: een dynamisch strategisch plan

We hebben een missie, een visie, toekomstscenario's en opties uitgewerkt, wat nu? Wat is de relatie tussen al deze stappen en hoe geven we ze een plaats op de routekaart? De routekaart is het globale strategische beleidsplan van de gemeente. Het strategische plan verbindt het heden, vastgelegd in de missie, en de gewenste toekomst, vastgelegd in de visie.

De routekaart stippelt de weg uit van het heden naar de toekomst, in haalbare en uitvoerbare stappen. Maar, zult u misschien denken, u werkt toch al met strategische plannen in uw organisatie? Wat is hier dan anders aan? Het grootste verschil is dat de routekaart een *dynamisch* strategisch plan is. De opties zijn gebaseerd op toekomstbeelden die werkelijkheid *kunnen* worden. Deze dynamiek ontbreekt in statische beleidsplannen die gebaseerd zijn op één toekomstbeeld. Een dergelijk plan wordt op een bepaald moment geaccordeerd door het College en de Raad en vervolgens gaat de gemeente ermee aan de slag, zonder de wendbaarheid die de routekaart kenmerkt.

Om tot de routekaart te komen, zetten we allereerst de visie om in strategische doelstellingen, over het algemeen globaal geformuleerd. We pak-

ken de lijn van onze fictieve gemeente weer op met haar visie: *'Onze gemeente gaat uit van ieders eigen verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over zijn leven, van ieders kwaliteiten en mogelijkheden. De verantwoordelijke burger voert zelf de regie over zijn leven en de gemeente stimuleert het nemen van die verantwoordelijkheid. Niet meer zorgen voor, maar zorgen dat. Weerbare burgers maken gebruik van de mogelijkheden die er in de samenleving geboden worden. Niet alle burgers zijn echter in dezelfde mate zelfredzaam. Alle burgers dienen gebruik te kunnen maken van een goede basisvoorziening. Voor minder weerbare burgers dient er een op de situatie gepast aanbod beschikbaar te zijn. Ook voor deze burgers blijven onze eerste vragen: wat kunt u nog wel en wie in uw omgeving kan u helpen? Met deze visie streven we om nu en in de toekomst een houdbaar en betaalbaar stelsel voor wonen, welzijn en zorg te garanderen.'*

Strategische doelen kunnen zijn:

- a. Het bevorderen van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers.
- b. Het opzetten van strategische samenwerkingsrelaties tussen gemeente en WWZ-partners.
- c. Het verbreden van de woningvoorraad voor senioren, rekening houdend met een gevarieerde vraag vanuit deze groep burgers.

Houd er rekening mee dat elke stap op de routekaart zijn doorlooptijd heeft. Zo gaat er vaak veel tijd zitten in overleg, het opzetten van netwerken, besluitvorming en het doorlopen van wettelijke procedures. Ook de timing van een plan is belangrijk. Wees alert op kansen die zich voordoen, bijvoorbeeld omdat de Provincie een stimuleringsregeling heeft ingesteld voor de realisatie van woonservicezones.

Het is raadzaam om bij het invullen van de routekaart terug te redeneren vanuit het einddoel naar het heden. Zo ontstaat een goed zicht op iedere stap, hoeveel tijd ermee gemoeid is én onder welke omstandigheden de stap haalbaar is gezien de onzekere toekomst. Voor dat laatste punt benutten we de uitgewerkte opties uit het vorige hoofdstuk. De optietabel laat zien dat sommige opties toekomstvast zijn. In andere gevallen zijn de opties alleen haalbaar onder bepaalde omstandigheden. De opties 8 t/m 11 kunnen ingezet worden om de strategische

doelstelling a. te realiseren. Optie 10, het opzetten van een zorgurensysteem, lijkt toekomstvast omdat deze optie binnen elk scenario uitvoerbaar is. Mocht scenario 2 of 4 zich voordoen, waarin het individualisme de overheersende moraal is, dan zou een dergelijk systeem meer gebouwd moeten worden rond de (familie)netwerken van burgers. Onder andere omstandigheden kan het spaarsysteem wellicht breder ingezet worden.

Een ander voorbeeld is de strategische doelstelling c: *het verbreden van de woningvoorraad voor senioren rekening houdend met een diverse vraag vanuit deze groep burgers*. We zien dat deze doelstelling haalbaar is binnen alle scenario's. Echter, afhankelijk van de economische situatie kunnen de plannen een verschillende invulling krijgen. In het realiseren van deze doelstelling onderscheiden we onder andere de activiteiten:

- Bewoning
- Oplevering
- Start bouwprojecten
- Aanbesteding
- Opstellen programma's van eisen
- Inventarisatie woonwensen senioren.

Terugredenerend van eindpunt naar beginpunt kunnen we *go - no go* momenten markeren. Belangrijke informatie is ook: hoeveel doorlooptijd vragen de verschillende soorten bouwplannen, zijn er verschillen in betrokkenheid van partijen bij de



plannen, et cetera. Kijk in eerste instantie breed bij het uitwerken van de plannen en houd rekening met verschillende scenario's. Het lijkt misschien onlogisch om op dit moment juist deze strategische doelstelling als voorbeeld te nemen. Immers, de huidige woningmarkt zit op slot en het ziet er niet naar uit dat de investeringscapaciteit van woningcorporaties groter wordt. Dat klopt, maar dit is nu precies de kern van het scenario-denken. U stippelt een route uit naar een toekomst waarin alles anders kan zijn dan nu. In het uitvoeringsplan

bouwt u een duidelijke tijdlijn in met start- en stopopties. Wanneer u deze weg aflegt met een groep collega's vanuit verschillende disciplines - en eventueel met externe partners - bouwt u tegelijkertijd aan draagvlak voor toekomstig beleid.

8. Bewegen: samen met de partners

Zodra de routekaart klaar is, wordt het tijd om te bewegen. De stukken moeten op de kaart komen, het globale strategisch plan moet worden omgezet in actieplannen. In deze fase gaat het om vragen als: wie gaat met welke acties aan de slag, hoe zetten we de opties in, welke middelen hebben we tot onze beschikking, wie is eindverantwoordelijk?

Een bedrijf kent afdelingen, divisies of anders genoemde organisatie-eenheden, die allemaal met de uitwerking van het globale strategische plan in actieplannen te maken hebben. Geen eenvoudige klus dus. Een gemeentelijke organisatie heeft naast die interne afdelingen ook een heel palet aan maatschappelijke partners. Dat maakt het extra complex. Daarnaast heeft het College een houdbaarheidstermijn van vier jaar. Een nieuw College kan weer andere accenten leggen. Ook dat kan lastig zijn. Vele gemeenten werken, ook op het terrein van WWZ, samen met andere gemeenten. Op bepaalde terreinen is er geen sprake meer van autonoom handelen. Neem het aantal woningen dat gebouwd kan worden. In veel regio's worden daarover bindende onderlinge afspraken gemaakt. Al met al heeft de gemeente dus te maken met een scala van complicerende factoren, die allemaal meegewogen moeten worden in de strategische planontwikkeling.

Elke strategische doelstelling en de uitwerking daarvan vraagt andere partners aan tafel om het doel te realiseren. Vanuit haar publieke verantwoordelijk zal de gemeente een regisserende rol hebben, maar deze rol – zo zagen we in de omgevingsverkenning – kan soms ook onder druk staan. Die druk is bijvoorbeeld nu actueel omdat gemeenten gedwongen zijn om te bezuinigen. Financiële middelen bieden dan niet automatisch meer een handvat om natuurlijke doorzettingsmacht te verkrijgen. In de scenariobeschrijving zeiden we al dat gemeenten mogelijk meer en meer onderdeel worden van wisselende netwerken met daarbinnen -vanuit haar publieke taak - een specifieke verantwoordelijkheid. Discussies in de praktijkwerkplaats van onze gemeente lieten onder andere zien dat vaste structuren als stuurgroepen te statisch zijn en gaan knellen.

Bovenstaande complicerende factoren zullen altijd aanwezig zijn. Het maakt

wat dat betreft geen verschil of we de gangbare vorm van strategische planning hanteren of het scenariodenken. Wel is de veranderende rol van de overheid een factor in de scenario's. Bij economische tegenwind - en dus bezuinigingen - kent de omgeving de overheid een ander mandaat toe dan bij economische voorspoed. Hetzelfde geldt bij de twee gehanteerde morele waarden.

Als we het over bewegen hebben, is het in de context van de gemeente aan te raden om eerst zelf de routekaart (het globale uitvoeringsprogramma) op te stellen aan de hand van de beschreven methode. Het is aan de gemeente om

het moment te bepalen dat zij haar partners meeneemt in het strategische plan. In ieder geval is het belangrijk om de maatschappelijke partners te betrekken bij het opstellen van de concrete actieplannen. Het is dan logisch hen te informeren over de manier waarop de routekaart tot stand is gekomen. Het denken in scenario's moet ook bij de partners landen en ook bij hen tot meer flexibele planning leiden. Naar verwachting zal dit resulteren in een andere samenwerkingsenergie en tot meer scherpte en collectief bewustzijn in het opstellen van actieplannen.

9. Meten en signaleren: de vinger aan de pols

We zijn nu beland bij de laatste stap van de scenariomethode: meten en signaleren. Organisaties werken over het algemeen met jaar- en meerjarenplannen. De activiteiten zijn uitgestippeld en dan plotseling stopt het proces omdat er onverwachte dingen gebeuren. Denk aan de recente kredietcrisis: de woningmarkt bloeide en ineens werden woningcorporaties, ontwikkelaars en gemeenten gedwongen om woningbouwprogramma's te versoberen.

Natuurlijk kijkt u allereerst naar de variabelen die bepalend zijn geweest voor het opstellen van de scenario's, in deze publicatie zijn dat de economie en de morele waarde. Houd echter oog voor mogelijke andere externe omgevingsfactoren die u eerst niet in beeld had. Zodra die zich voordoen, is het zaak om scenario's, routekaart en actieplannen opnieuw tegen het licht te houden.

Het scenariodenken leert ons bewuster te kijken naar het heden, het leert ons signalen sneller op te pikken en deze te gebruiken om plannen bij te stellen. Bij 'meten en signaleren' hoort dat we de variabelen 'economische ontwikkeling' en 'morele ontwikkeling' in de gaten houden. In de voorbeeldscenario's in deze publicatie kunt u zien hoe cruciaal die variabelen zijn. Maar de alertheid moet breder gaan. We moeten ook scherp letten op mogelijk andere externe variabelen, die we niet kunnen

beïnvloeden maar die wel van invloed zijn op de realisatie van de visie. Bij naderend economisch onheil lijkt het in eerste instantie vaak alsof dat alleen gevolgen heeft voor het bedrijfsleven. Denk aan reorganisaties, ontslag en faillissementen. Regering en parlement starten vaak pas maanden later de discussie over eventuele bezuinigingen en laten gemeenten langdurig in onzekerheid over de gevolgen daarvan. Dat zal vast redenen hebben, maar zou het ook anders kunnen? Een andere constatering is dat externe – onverwachte – ontwikkelingen vaak als een excuus gebruikt worden voor stagnatie van plannen, terwijl we allemaal weten dat omstandigheden zich constant wijzigen. Reden temeer om het scenariodenken aan te hangen!

Wat voor het werken met scenario's erg handig is, is een 'helikopterfunctionaris'. Daarmee bedoelen we

iemand (of enkele personen) die de verantwoordelijkheid heeft om ontwikkelingen en trends te volgen. Iemand die met enige distantie naar het veld kijkt, die signalen oppikt en beoordeelt welke consequenties die moeten hebben voor de plannen. Ja zeker, alle gemeenten kennen een planning- en controlcyclus en in functionerings- en beoordelingsgesprekken wordt ook terug- en vooruitgeblikt. Het gaat dan echter vooral om ontwikkelingen die we zelf kunnen beïnvloeden: promotie of geen promotie van een medewerker, inperken, veranderen of uitbreiden van takenpakketten, bezuinigen, verleggen of verhogen van uitgaven. Natuurlijk zijn er vele beleidsadviseurs die de ontwikkelingen op hun beleidsterrein nauwgezet volgen. Dat heeft echter vaak tot gevolg dat ieder vanuit zijn eigen 'kolom' kijkt en de geïntegreerde blik ontbreekt.

Toepassing van het scenariodenken kan nieuwe energie genereren en ons scherp in hoe we naar de buitenwereld kijken. Veranderingen daarin vormen de basis voor de discussie over scenario's, opties en de voortgang van het strategisch plan. Ontwikkelingen kunnen het noodzakelijk maken om de visie bij te stellen en ook de opties, de routekaart en de actieplannen zelf. Het scenariodenken brengt leven in de brouwerij. Het kan leiden tot een kerngroep van afdelingsstrategen die de ontwikkelingen binnen ieders beleidsterrein koppelen en periodiek

bespreken. Dit draagt er toe bij dat u andere gemeenten steeds een stap voor blijft. Natuurlijk gaat het hier niet om een wedstrijd, overheden zijn niet elkaars concurrenten. Maar alertheid kan wel voordeel opleveren in het contact met de maatschappelijke partners en de burgers. Het bevordert de rust én de slagkracht binnen de gemeente als alle partijen tijdig worden meegenomen in op handen zijnde noodzakelijke ombuigingen en beleidswijzigingen.

Wij hopen dat deze publicatie u inspireert om aan de slag te gaan met toekomstscenario's. Naar onze vaste overtuiging zult u daardoor dynamischer en flexibeler kunnen plannen en meer energie in de organisatie brengen. De toekomst blijft ongewis en niet alle veranderingen zijn voorspelbaar. Maar met goed doordachte scenario's komt u vast voor minder grote verrassingen te staan. Een slimme gemeente is op haar toekomst voorbereid!

Bijlage:

De omgevingsanalyse

Om structuur te bieden aan het omgevingsonderzoek, gaan we in deze bijlage in op de demografische, sociaal-culturele, technische, economische en politieke ontwikkelingen die een rol spelen bij omgevingsonderzoek. Ook worden actuele landelijke ontwikkelingen en trends beschreven, gebaseerd op literatuur, discussies binnen de praktijkwerkplaats en eigen ervaringen en interpretaties.

A. Demografische ontwikkelingen

Binnen dit brede thema zien we tal van ontwikkelingen. Bijvoorbeeld: vergrijzing, ontgroening, krimpende bevolking, toename van aantal burgers van niet-westerse afkomst en veranderende huishoudensamenstelling. Al deze factoren verschillen per regio en per stad en in sommige gevallen zelfs per wijk. Waar landelijk veel aandacht uitgaat naar de vergrijzing, is er in sommige steden juist sprake van verjonging, zoals in de stad Utrecht.

De toenemende levensverwachting en de afname van de gezinsgrootte gedurende de laatste decennia leiden tot de zogeheten vergrijzing van de bevolking. De babyboomers, de generatie geboren tussen 1945 en 1965, bereiken hun pensioengerechtigde leeftijd. In 2007 was 14 % van de bevolking 65 jaar of

ouder, in 2012 16% en in 2037 voorziet het CBS de landelijke piek van bijna 24%⁵. We zien niet alleen een toename van 65-plussers, de levensverwachting van mensen neemt ook toe. Het aantal 75-plussers stijgt zelfs sneller dan het totale aantal ouderen, waardoor er sprake is van dubbele vergrijzing. Met het ouder worden van mensen neemt het aantal ongezonde levensjaren van mensen toe en daarmee de behoefte aan zorg. Zo stijgt voorbeeld de kans op dementie met de jaren⁶. Ook groeit het aantal chronisch zieken explosief, overigens niet alleen door de vergrijzing maar ook door het ongezonde leefgedrag van veel Nederlanders. De vergrijzing heeft consequenties voor de verhouding economisch actieven en niet-actieven. We noemen dat demografische druk. Tegenover de economisch actieven staat een steeds groter

⁵ De demografische ontwikkelingen laten zich goed voorspellen in toekomstprognoses, iets wat bij vele andere ontwikkelingen een risicovollere exercitie is.

⁶ Bron: Wonen met dementie, 2006

aandeel niet-actieven. Een ander gevolg is het dreigend personeelstekort binnen de zorg- en welzijnsinstellingen, de actuele vraag is: wie gaat straks zorgen voor de groeiende groep zorgvragers?

Een ander demografisch aspect is de krimpende bevolking in bepaalde delen van Nederland. De verwachting is dat de komende 15 jaar 60% van de gemeenten te maken krijgt met krimp. Bevolkingsdaling gaat gepaard met vergrijzing en ontgroening, met daarnaast een afnemend voorzieningenniveau in de breedste zin. Dat heeft gevolgen voor de leefbaarheid en de mogelijkheden om de vergrijzing goed op te vangen.

De huishoudensamenstelling is de laatste decennia ook aan het veranderen. Door onder andere de individualisering en de toename van het aantal echtscheidingen groeit het aantal eenpersoonshuishoudens. De levensverwachting van vooral mannen is toegenomen zodat in toenemende mate echtparen samen oud worden. De inkomenspositie van groepen ouderen is verbeterd, waardoor er meer differentiatie in inkomen is ontstaan onder ouderen. Gezien de veranderende inkomenspositie wonen meer ouderen dan voorheen in grotere woningen en vaker in koopwoningen, met meer mogelijkheden om voorzieningen aan te brengen waardoor ouderen langer in eigen woning kunnen blijven wonen. Dit heeft weer consequenties voor de mobiliteit op de woningmarkt omdat

ouderen minder snel geneigd zijn om te verhuizen.

Een ander aspect is de etnische samenstelling van de bevolking. Het aandeel nieuwe Nederlanders van niet-westerse afkomst is in bepaalde delen van het land sterk toegenomen. De eerste generatie bereikt de 65 jaar en heeft in toenemende mate specifieke zorgvragen. De gezondheid is relatief slecht in vergelijking met die van autochtone leeftijdsgenoten. Deze groep vindt moeizamer de weg naar zorgvoorzieningen en schaamt zich vaak om gebruik te maken van voorzieningen. De zorgsector zelf past zich onvoldoende aan om deze groep goed te bedienen. Allochtone ouderen doen een sterk beroep op hun kinderen die echter – gezien hun eigen integratieproces – steeds moeilijker kunnen voldoen aan de zorgvraag van hun ouders.

Het zal duidelijk zijn dat de geschetste ontwikkelingen van invloed zijn op het beleidsthema WWZ, met voor elke gemeente specifieke accenten. Demografische ontwikkelingen zijn van invloed op de omvang van de zorg, het specifieke zorgaanbod en het benodigde woningaanbod, om maar een paar aspecten te noemen.

B. Sociaal-culturele ontwikkelingen

Onder sociaal-culturele ontwikkelingen verstaan we bijvoorbeeld de verscheidenheid onder de groep

65-plussers, de veranderende relatie tussen overheid en burger, de verschuivingen in burgerschapsstijlen en de invloed van de multi-etnische bevolkingsamenstelling op de samenleving.

De groep 65+ is geen homogene groep bewoners, waarschijnlijk is dat ook nooit zo geweest. Kenmerken als inkomenspositie, opleidingsniveau, huishoudensamenstelling, met of zonder kinderen, etnische afkomst en de mate van gezondheid zorgen voor een grote differentiatie binnen de groep senioren. Er zijn genoeg 80-plussers die nog midden in het leven staan, fietsen, wandelen, vakanties, volle agenda en bijna nooit thuis zijn. Maar er zijn ook alleenstaande ouderen, in toenemend sociaal isolement, die de aansluiting met de omgeving niet meer kunnen maken. Of echtparen waarvan één van beide aan het dementeren is met de ander in een verzorgende rol.

De diversiteit aan ouderen leidt tot evenzoveel verschillen in vragen en behoeften, niet alleen op het vlak van zorg en welzijn. De actieve, beter gesitueerde oudere 65-plusser met bestedingsruimte heeft behoefte aan passende vrijetijdsbesteding of aan zingeving, omdat hij vaak nog energie te over heeft. De markt speelt inmiddels in op die veelheid aan behoeften en wensen, voor zowel de koopkrachtige senior als de lagere inkomensgroepen. Google op de woorden 'vrijetijdsbesteding – senioren' en er

duikt een enorme lijst van mogelijkheden op. Je ziet hoe de 'markt' zich hier manifesteert en benut kan worden op lokaal niveau.

Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers zijn dominante termen in menig beleidsstuk. De overheid biedt niet langer 'het gespreide bedje', lange tijd het handelsmerk van de Nederlandse verzorgingsstaat. Niet de staat, maar de burger zelf is verantwoordelijk voor zijn geluk, aldus premier Rutte bij zijn aantreden. De omvorming van de verzorgingsstaat en het proces van de terugtrekkende overheid zijn overigens al door eerdere kabinetten ingezet. Lang niet iedereen is echter in staat om dit voor zichzelf te verwezenlijken. We zien dan ook de 'inclusieve samenleving' ontstaan, waarbinnen gemeenten en het maatschappelijk middenveld samenwerken om ervoor te zorgen dat iedereen mee kan doen.

De veranderende verhouding tussen overheid en burger is overigens niet alleen ingegeven door de economische conjunctuur. Er is ook sprake van een mentaliteitsverandering onder 'de burgers'. Het bureau Motivaction doet al jaren onderzoek naar veranderingen in burgerschapsstijlen en onderscheidt daarin vier categorieën: de plichtsgetrouwen, de verantwoordelijken, de pragmatici en de buitenstaanders. De *plichtsgetrouwen* zijn gezagsgetrouw, lokaal georiënteerd, vaker op leeftijd

en zetten zich in voor de directe leefomgeving. Ze hebben echter moeite met de maatschappelijke en technologische veranderingen waardoor de omgeving om hen heen niet meer de hunne is. De *buitenstaanders* zijn afwachtend en afzijdig, hebben een sterke oriëntatie op eigen kring en weinig vertrouwen in de overheid. Ze hebben steeds meer het gevoel dat er eisen aan hen gesteld worden waar ze niet aan kunnen voldoen. De *pragmatici* zijn goed opgeleid en goed geïnformeerd, maar tonen een lage participatiegraad. Ze zijn individualistisch ingesteld, open, tolerant maar weinig betrokken en keren zich af van de traditionele politiek. Tenslotte noemen we de *verantwoordelijken*, die goed opgeleid zijn en maatschappelijk en politiek betrokken. Zij hebben vertrouwen in de overheid en het democratisch bestel. Onderzoek van Motivaction⁷ laat zien dat onder jongere generaties de 'pragmatici' en 'buitenstaanders' ruimschoots de overhand hebben. Dat zijn dus de typen burgers die zich afkeren van de overheid, meer individualistisch georiënteerd zijn en minder genegen zijn zich in te zetten voor het algemeen belang. Met die constatering is overigens niet alles gezegd. Er zijn allerlei initiatieven van burgers, niet slechts ingegeven door wantrouwen richting de overheid maar door geloof in eigen

kracht en behoefte aan maatwerk. Burgers die initiatieven nemen op het vlak van duurzame energie, mobiliteit, zorg en samenlevingsopbouw. Ook de nieuwe sociale media verbinden mensen en maken allerlei creativiteit los. Onder het kopje sociaal-culturele ontwikkeling past ook het aspect van de groeiende multi-etniciteit binnen onze samenleving. Dat gaat over botsing en versmelting, over nieuwe smaken, omgangsvormen, nieuwe culturele uitingen, over verrijking en vervreemding. Het gaat bijvoorbeeld over de allochtone oudere die geholpen wordt door een wijkverpleegster van Somaliëse afkomst of de Turkse oudere die graag binnen de eigen kring verzorgd wil worden.

C. Technische ontwikkelingen

Tal van technologische innovaties maken het mogelijk om langer zelfstandig te blijven wonen, of om personeelstekorten op te vangen. Bepaalde technieken zijn al wel beschikbaar in ons land, zoals de zorgrobots, maar worden nog maar mondjesmaat toegepast. Andere technologie zien we inmiddels als huis-, tuin- en keukengemak, neem bepaalde ICT-toepassingen of de kunstheup. Dankzij de techniek kunnen we comfortabeler oud worden. Techniek maakt ook zorg op afstand mogelijk, door bijvoorbeeld de zorgverlener via het

beeldscherm in huis te halen. Techniek maakt het mogelijk om de zorgverlener op onderdelen te vervangen, zoals met de genoemde zorgrobots.

Het is nog niet te voorspellen welke positie de techniek over tien tot twintig jaar inneemt in ons leven. Dat is niet alleen een zaak van vraag en aanbod maar ook een kwestie van acceptatie en ethiek. De discussie speelt nu al tot welk niveau levensverlenging ethisch en qua kosten verantwoord is.

D. Economische ontwikkelingen

Deze publicatie verschijnt begin 2012. Daarmee bestaat het risico dat we ons blind staren op de huidige economische recessie. Maar de economische ontwikkelingen spelen zich op een breder terrein af. We noemen onderwerpen als globalisering, de marktwerking in de zorg en de vergrijzing in relatie tot de financiering van het zorgstelsel.

De huidige crisis werd voorafgegaan door de kredietcrisis, met haar oorsprong in de Verenigde Staten. De kredietcrisis sloeg om in een wereldwijde recessie. In 2010 leek het herstel in te zetten maar in 2011 raakten we in de ban van de schuldencrisis. Het einde hiervan is nog lang niet in zicht. Dit leert ons ook hoe ingewikkeld het is om meerjarige voorspellingen te doen⁸. De economische situatie heeft tot gevolg dat het kabinet Rutte een bezuinigingspakket heeft afgekondigd

van 18 miljard euro in vier jaar tijd. Bezuinigingen die het beleidsterrein WWZ van verschillende kanten raken. Er wordt bijvoorbeeld bezuinigd op de zorgtoeslag en het vergoedingspakket in de zorg. Gemeenten moeten fors bezuinigen terwijl ze in het kader van decentralisatie meer taken en verantwoordelijkheden krijgen binnen het beleidsveld WWZ, zoals met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de verschuiving binnen de AWBZ. De verwachting is dat alle gemeenten samen in 2011 7% minder uitgeven dan in 2010, in 2012 loopt dit op tot een daling van 12% in vergelijking met 2010.

Het is nog ongewis wat de gevolgen zullen zijn van de gemeentelijke bezuinigingen op de uitvoering van haar taken binnen de Wmo en de AWBZ. Het beleidsvoornemen is om mensen langer zelfstandig te laten wonen en hen ondersteuning te bieden bij sociale activering. Het feit dat mensen langer in hun eigen huis blijven wonen, maakt dat senioren een steeds groter beroep doen op het dienstenaanbod van zorg- en welzijnsinstellingen. Bezuinigingen op de zorg en de krapte op de zorgarbeidsmarkt maken dat mensen een groter beroep doen op de informele zorg. Een ander gevolg is dat het aantal aanvragen voor woningaanpassingen toeneemt, wat tot hogere uitgaven leidt voor individuele Wmo-voorzieningen. Bezuinigingen gaan echter niet alleen gepaard met

⁷ Zie www.motivaction.nl/publicaties/burgerschapsstijlen

⁸ Onderzoek heeft laten zien dat het Centraal Planbureau (CPB) in de periode tussen 1973 en 2009 slechts in drie gevallen correcte voorspellingen deed over de toekomst van onze economie. Vooral bij omslagen in de conjunctuur zat het CPB er met haar voorspellingen vaak naast.



bedreigingen, maar creëren op lokaal niveau ook kansen. Betere samenwerking tussen de lokale zorg- en welzijnsaanbieders, toepassing van technologische innovaties en niet op de laatste plaats allerlei burgerinitiatieven die vernieuwing brengen, zoals de sociale buurtrestaurants, onderlinge uitwisseling van diensten en nieuwe kleine zorgaanbieders met oog voor de menselijke maat. Het Rijk geeft met de decentralisatie van AWBZ en Jeugdzorg en de Wet werken naar vermogen de gemeenten meer mogelijkheden

om maatwerk te leveren. De lokale samenwerking wordt op deze manier bevorderd, met meer sturing van het Rijk op buurtgerichte zorg en projecten als de Kanteling (Wmo) en Welzijn Nieuwe Stijl. De vergrijzing en daarmee de betaalbaarheid van het zorg- en pensioenstelsel staan midden in de politieke aandacht. Het kabinet Rutte heeft besloten de pensioengerechtigde leeftijd stapsgewijs te verhogen naar 67 jaar. De vergrijzing en de daaruit voortvloeiende stijgende vraag naar zorg leiden

ertoe dat kosten van het zorgstelsel exponentieel toenemen. Dit wordt nog eens versterkt door de innovatieve ontwikkelingen in deze sector. Omdat door de vergrijzing de toekomstige zorgbehoefte stijgt, terwijl - vanwege de verhoudingsgewijs kleinere beroepsbevolking - de afgedragen zorgpremies dalen en verder zullen dalen, groeit het financieringsprobleem. De zorg als kostenpost zal een steeds grotere druk leggen op de overheidsuitgaven.

De burger vraagt steeds meer maatwerk, wat verschillende bewegingen binnen de zorgsector teweeg brengt. Enerzijds zien we schaalvergroting optreden en die grotere schaal kan leiden tot een nieuw organisatiestramien met kleinere, semi-onafhankelijke eenheden die gebiedsgericht, dus dicht bij de burger, opereren. Feitelijk zien we deze beweging binnen alle sectoren van wonen-welzijn-zorg. Anderzijds is er sprake van een parallelle trend: de groei van het aantal zzp'ers of kleine organisaties die dicht bij de klant willen staan om die zo beter te bedienen. Maatwerk vraagt ook nauwere samenwerking tussen aanbieders binnen het terrein WWZ. Onder de noemer van de levensloopbestendige wijk, de woonservicewijk of andere gehanteerde termen werken gemeenten, woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen samen om burgers te voorzien van aanbod dat past bij ieders levensfase en bij de ambitie om senioren langer zelfstan-

dig te laten wonen in de eigen omgeving. De gemeente heeft de rol van regisseur in het vormgeven van deze samenwerking. Een mooie brug naar de volgende paragraaf!

E. Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Door taken vanuit het rijk te decentraliseren heeft de gemeente op steeds meer terreinen een regisserende rol gevraagd en gekregen. Al enkele jaren heeft de gemeente de regie over de Wet maatschappelijke ondersteuning, nu komen daar taken vanuit de AWBZ bij. Wet- en regelgeving die een sterke relatie heeft met het beleidsterrein WWZ. Daardoor is de gemeente de regievoerder bij uitstek om te komen tot coherent beleid, waarbij samenwerking met andere partijen cruciaal is.

Ondanks een toenemend beleidsmandaat staat de regierol van de gemeente tegelijkertijd onder druk, om allerlei redenen. Waren bijvoorbeeld woningcorporaties en welzijnsinstellingen een jaar of tien geleden nog uitvoeringsorganen van de gemeente, nu zijn zij zelfstandig en dus verantwoordelijk voor hun eigen strategische keuzes. Daarnaast zijn onder andere door de marktwerking en het economisch getij fusiebewegingen ontstaan. Dat heeft geleid tot organisaties die - zeker binnen de zorgsector en de woonsector - regionaal werken en daardoor een ander perspectief kennen. Overigens treedt deze beweging ook binnen de lokale overheid op. Kijk naar de ge-

meentelijke herindelingen en de regionale samenwerking tussen gemeenten.

De overheid heeft al enige tijd de ambitie om het apparaat te verkleinen. Niet alleen vanwege de economische recessie maar ook als antwoord op de vraag vanuit de samenleving die een slagvaardige en effectieve overheid verlangt. Echter, een kleiner overheidsapparaat vraagt om duidelijkheid over waar het primaat van de overheid begint en eindigt. Die visie is nodig om de doorzettingsmacht van de overheid te legitimeren, zowel naar de burgers als naar de maatschappelijke partners. We verwezen al eerder naar de verschuivingen binnen de burgerschapsstijlen die laten zien dat jongere generaties burgers steeds minder vertrouwen hebben in de overheid. Enerzijds is dat een punt van zorg, anderzijds is het een signaal dat de samenleving zich in een overgangsfase bevindt. Er is geen sprake van algehele apathie maar eerder van

beweging. Er ontstaan allerlei ontwikkelingen van onderaf, die innovaties en burgerinitiatieven voortbrengen.

De overheid is zoekende welke rol ze kan nemen om deze ontwikkelingen te stimuleren. De recessie beperkt de inzet van financiële middelen maar er zijn andere overheidsinstrumenten beschikbaar, bijvoorbeeld via stimulerende strategische doelen, regelgeving, infrastructuur en als verbindende schakel tussen de diverse *stakeholders*. De kern is dat de overheid mede vorm geeft aan de netwerksamenleving en partners als coproducenten benadert⁹. Ter inspiratie verwijzen we naar de publicatie 'Werk maken van regie' van A. Tanja (2011).

⁹ Zie het rapport 'De energieke samenleving' van het Planbureau voor de leefomgeving, 2011

Voor de sectoren wonen, welzijn en zorg ligt er de opgave om samen een eigentijds en integraal ondersteuningsaanbod vorm te geven. In aansluiting op verschillende transities in het zorg- en welzijnsstelsel en in combinatie op financiële taakstellingen vraagt dit om een zorgvuldige heroriëntatie. Niet kaasschaven, de goede voorzieningen behouden, anders organiseren. Dit is geen publicatie om snel even door heen te bladeren. Stap voor stap nemen we u mee in het denken in scenario's om zo tijdig te kunnen anticiperen op nieuwe winden die ongetwijfeld blijven waaien. Op weg naar een toekomstbestendig WWZ-beleid.

Onze bijzondere dank gaat uit naar Arthur Kocken, programmamanager gemeente Nieuwegein en Loes Schueler, programmamanager gemeente Zaanstad. Zij waren de inspirators voor de zoektocht naar alternatieve werkvormen voor beleidsontwikkeling op lokaal niveau. In nauwe samenwerking met hen is deze publicatie tot stand gekomen.

Deze handreiking maakt onderdeel uit van een reeks publicaties uit het ondersteuningsprogramma W+W+Z=Maak het samen! Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, MOVISIE en Vilans voeren het programma uit, dat financieel mogelijk wordt gemaakt door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het programma is onderdeel van het actieplan 'Beter (t)huis in de buurt' van de ministeries. Met W+W+Z=Maak het samen! willen de ministeries ervaringen en kennis over regievoering op de beleidsterreinen van wonen, welzijn en zorg bij gemeenten en organisaties versterken. Daarbij gaat het om het realiseren van een integrale aanpak op wonen, welzijn en zorg met relevante lokale partners, zoals woningcorporaties, zorg- en welzijnsorganisaties.

www.wwzmaakhetsamen.nl



Kennis en advies voor
maatschappelijke ontwikkeling