

Bergen (Limburg)

Feliciteren, waarderen en faciliteren als beleid

Foto

Waarom in de selectie?

Bergen is gekozen vanwege de ligging aan de grens, de uitgestrektheid en het dunbevolkte karakter. De gemeente telt 13.000 inwoners die verspreid over 11 kernen wonen. Hiervan hebben slechts drie kernen meer dan 500 adressen. Daarmee behoort Bergen tot de tien meest dunbevolkte gemeenten van Nederland.

Demografie en sociaaleconomische situatie

Net als een aantal andere perifeer gelegen gemeenten heeft Bergen te maken met bevolkingsdaling,

ontgroening en vergrijzing. De bevolking telt minder allochtonen dan landelijk gemiddeld en deze zijn voornamelijk van westerse afkomst. De inkomenssituatie is beter dan het landelijk en provinciaal gemiddelde; vooral de derde (één na hoogste) inkomensklasse is goed vertegenwoordigd. Het eigenwoningbezit is hoog.

Voor de bevolking onder de 65 jaar is de psychische gezondheid en redzaamheid goed. Voor ouderen scoort de sociale omgeving goed, maar de gegevens signaleren risico's voor de mentale en lichamelijke gezondheid. Ondanks dat wijzen indicatoren voor toekomstig zorggebruik (zoals percentage kinderen in armoede en 75+'ers) niet op hogere risico's.

Zorggebruik

Het zorggebruik laat een gemengd beeld zien: jeugdhulpgebruik ligt iets hoger dan gemiddeld, maar slechts 6,7% hiervan betreft jeugdhulp met verblijf, terwijl landelijk 12,4% van de jongeren met jeugdhulp zorg met verblijf ontvangt. Het aantal cliënten met maatwerkarrangementen in de Wmo ligt lager dan gemiddeld; er wordt iets meer hulp bij het huishouden verstrekt, maar veel minder hulpmiddelen en diensten. Voor zover er stapeling van zorg is, betreft het meestal het gebruik van twee arrangementen. Drie arrangementen of meer komt niet vaker voor dan landelijk gemiddeld.

Financiën sociaal domein

Op het gebied van financiën voor het sociaal domein krijgt Bergen vanuit de objectieve verdeling iets meer toegekend dan het landelijk gemiddelde per inwoner. Dit heeft te maken met de demografische en sociaaleconomische factoren die ten grondslag liggen aan de verdeling op grond van objectieve maatstaven. Het gaat om het hogere percentage ouderen, het hogere medicijngebruik (in lijn met de hierboven aangehaalde gegevens over de lichamelijke gezondheid), evenals met de uitgestrektheid

van de gemeente.

Bestuur

Beleid en sturing

Het Bergense beleid kent twee pijlers, 'Ondernemen met de natuur' en 'Sociale cohesie'. De decentralisaties zijn niet bepalend geweest voor de keuze van deze pijlers, maar hebben wel een aanjagende werking gehad voor wat betreft het proces dat op de vaststelling volgde. Zo zijn de twee pijlers met elkaar verbonden door ze in één programma onder te brengen, overeenkomstig de integraliteit die in het sociaal domein wordt nagestreefd. Wat het inregelen van de nieuwe taken in het sociaal domein betreft, streeft men ernaar om de Participatiewettaken te integreren in het sociale team. De realisatie ervan is op dit moment nog niet haalbaar omdat het sociale team nog te druk is met het waarborgen van de continuïteit rond de Wmo en jeugdhulp. Integraliteit komt ook tot uitdrukking in de samenstelling van het sociaal team: (we hebben een sociaal team anders lijkt het net dat elk dorp een team heeft) verschillende expertises komen daar bij elkaar. Het sociale team maakt verbindingen met het buurt- en bewonersnetwerk van het gebied waarin het werkzaam is. Doordat meerdere beleidsdomeinen met elkaar zijn verbonden, beschikt het dorpssteam over een breed handelingsperspectief bij het zoeken naar oplossingen, zo krijgen de ambtenaren terug van de dorpssteamleden.

De gemeente heeft als slagzin het "feliciteren, waarderen en faciliteren" van burgerinitiatieven die van toegevoegde waarde zijn in de gemeenschap en zoekt steeds naar momenten en initiatieven om dat te doen. Dit vergt een ander beleid en een ander repertoire, zowel van het bestuur als van de

ambtelijke organisatie en dat is nog zoeken. Zo was de raad lyrisch over de eerste opbrengsten van deze aanpak, maar vroeg hij tegelijk wel om structuur en een jaarplanning, terwijl het meebewegen op de behoeften van en initiatieven uit de samenleving dat juist niet toelaat. Het college is alle dorpen afgegaan met de vraag "wat is de rol van de gemeente in uw gemeenschap". Dat leverde een grote opkomst maar ook weerstand op: de aanwezigen waren gewend dat het een ophaalrondje van wensen was, terwijl het college het gesprek aan ging en terugpraatte: "wat kunt u zelf doen om deze wens te realiseren" en "we willen het doen, maar wel samen met u".

Wat vroeger met subsidies langjarig werd 'gekocht', wordt nu in een vorm van 'sponsoring' geregeld: wil je een greenteam vormen, dan wordt gereedschap beschikbaar gesteld en de eerder gesubsidieerde maaltijdprojecten blijken het uitstekend te doen zonder dat de gemeente daar met geld of mensen aan te pas komt. Heel veel mensen met een uitkering zijn nu op de een of andere manier actief. Voor de jeugd werkt het net zo: de gemeente betaalt de huur van chillplekken, maar de jongeren richten het dan zelf in en organiseren activiteiten.

Er zijn altijd mensen die niet bereikt worden of niet bereikt willen worden. Daarnaast zijn er ook dorpen met weinig sociale samenhang. Het beleid van de gemeente is daarom ook gericht op het zicht krijgen op mensen die in het verleden onder de radar bleven. Om, al is het indirect, weet te hebben van deze mensen, wordt ingezet op sleutelfiguren in de gemeenschap. "Van de mensen die de ondersteuning het hardste nodig hebben, hoor je het minst," meldt een gesprekspartner uit de ambtelijke organisatie. Sleutelfiguren spreken vaak de taal van zorgmijders. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking tussen de gemeente en een inwoner die een goederenbank heeft opgezet. Via dit initiatief staat hij direct in contact met de moeilijk bereikbare groep. De gemeente faciliteert de

accommodatie voor de goederenbank. De zorgmijders komen en blijven in beeld via sleutelfiguren en dat is een eerste voorzichtige stap in de richting van directer contact.

De eerste effecten van deze aanpak zijn veelbelovend en komen overeen met wat college en raad beoogden. Dorpscentra bedruipen zichzelf zonder subsidie en het is dringen omdat iedereen, van de bowlende Unie KBO-leden tot chillende jongeren, op deze plaatsen bijeen wil komen. Verder treedt er onderlinge concurrentie tussen de dorpen op: wat het ene dorp heeft, een maaltijdvoorziening, een huiskamer etc., wil een ander dorp ook. Als men erom komt vragen, is het antwoord: "wat gaat u zelf bijdragen?". Dat werkt als een hefboom. De problemen zijn echter ook van een heel nieuw soort: richtte de gemeente in een dorp een duur dorpscentrum in, is de pastoor ontstemd omdat zijn koffie-inloop minder goed wordt bezocht. De kerk bood vervolgens niet alleen goedkopere koffie maar ook een aantal verenigingen onderdak. De kerk groeit uit naar een laagdrempelig ontmoetingscentrum voor de plaatselijke bevolking. Nu zijn er twee voorzieningen die beide de dezelfde gemeenschap dienen. De kerk is natuurlijk vrij om dat te doen, dat is het soort initiatief dat de gemeente toejuicht. Maar tegelijk vindt de gemeente dat er voor niet-religieus georiënteerden ook een voorziening moet zijn. Het is wel efficiënt om het publieke dorpscentrum te sluiten, maar dan verwijst de gemeente iedereen naar de kerk en dat kan toch ook niet de bedoeling zijn. Verder wekken de twee gezichten van de gemeente, dienstverlening en handhaving, zorg en hulp enerzijds, en overlaten en zelfdoen anderzijds, verwarring, aldus ambtenaren.

Raadsleden en leden van het college vertellen dat ze de afstand tot Den Haag groot vinden. Vooral de afbraak van de sociale werkvoorziening vindt men een schandaal omdat het kwetsbare mensen zonder veel alternatieven van hun plek in de maatschappij berooft. Omdat zeker deze mensen

zekerheden nodig hebben, past de gemeenten veel bij en wordt iedereen op maat en individueel begeleid naar andere oplossingen. Er wordt dan ook veel geld gestopt in opleidingen. De crux is daarbij dat lokale kleinschaligheid gecombineerd wordt met goede (boven)regionale samenwerking.

Met betrekking tot een aantal gemeentelijke taken is de relatie met buurgemeenten over de grens in Duitsland beter dan met het eigen landsbestuur. Raadsleden vertellen dat wat het sociaal domein betreft, er een breed gedeeld gevoel in de raad heerst dat de dromen die men eerder had, nu aan het uitkomen zijn. Het is bijzonder om te ervaren dat een visie van jaren geleden nu echt zijn beslag krijgt. De uitzondering daarop is de berg papierwerk die de decentralisaties met zich meebrengen. Zij meten dat Bergen op de goede weg is, af aan het aantal bezwaarschriften en klachten dat binnenkomt, maar ook aan de manier waarop deze worden opgepakt en verholpen. Ook raadsleden krijgen mee dat er bij keukentafelgesprekken veel meer op tafel komt dan zorgvragen an sich. Er wordt niet alleen breed gekeken waar het de verbinding van beleidsdomeinen betreft, er wordt ook 'breed geluisterd'. Dat was de bedoeling van het jaren eerder ingezette beleid.

De wethouder merkt op dat niet alleen zorg en hulp nog in ontwikkeling zijn, dat geldt ook vaak voor de zorgvragen zelf; mensen weten vaak zelf niet goed waarmee ze geholpen zouden zijn en de gemeente heeft niet alle denkbare zorg op voorraad. Het is dan ook nog te vroeg om uitspraken te doen over de houdbaarheid van het beleid. Wel staat vast dat de gemeente de indruk heeft dat de algemene gezondheidssituatie van de inwoners verbetert, men leidt dat af aan de zorgvragen, en ook huisartsen zijn positief. Dat hangt ook samen met de benadering van het begrip gezondheid volgens het concept positieve gezondheid. Het gaat niet zozeer om wat iemand mankeert, maar het gaat erom wat mensen kunnen en hoe ze er mentaal aan toe zijn. Huisartsen werken aan een andere

financiering, zodat ze langere gesprekken kunnen voeren, waardoor het aantal doorverwijzingen daalt. De lijntjes tussen de huisartsen en de wijkteams zijn kort. Er treedt een paradox op waar Bergen nog geen antwoord op heeft: enerzijds is toegankelijkheid en laagdrempeligheid een doel, anderzijds is dat zelfdoen. Maar een lage drempel verleidt niet tot zelfdoen: mensen in deze omgeving gaan eerst op zoek naar formele hulp en pas zelf aan de slag wanneer die er niet is. Maar een te hoge drempel leidt tot ongewenste situaties. Hoe beide doelen met elkaar te verenigen is een zoektocht.

Administratieve druk en bureaucratie

Gesprekspartners vanuit de ambtelijke organisatie ervaren administratieve druk en bureaucratie in de regionale inkoop van diensten. Verder vertellen ambtenaren dat zowel de accountantscontrole als het op orde hebben van de back office een enorme opgave is.

Democratie

Nabijheid versus afstand van burgers tot het lokaal bestuur

Een steeds terugkerend begrip in Bergen is trots. De ambtelijke organisatie is trots op de inwoners. Op wat ze allemaal van de grond krijgen en voor elkaar (willen) betekenen. Er is grote bereidheid vanuit de gemeenschap om bij te dragen aan de leefomgeving. Een ambtenaar vertelt: "Het is geweldig om mee te mogen doen en aan te mogen sluiten bij de gemeenschap. De gemeente beschouwt zichzelf als onderdeel van de gemeenschap." Dat wil niet zeggen dat de politiek helemaal geen rol meer speelt, politiek is met alles verweven. Het betekent vooral dat 'de politiek' zich bescheiden opstelt, maar dat is ook mogelijk in de Bergense context. De gemeenteraad wordt in een

vroeg stadium betrokken bij het beleid en gevoed ten behoeve van de besluitvorming. Zo ziet de ambtelijke organisatie haar rol. Er is beleid vastgesteld waarin loslaten door de lokale overheid centraal staat. Het is nu afwachten of de lokale politiek zich zal opstellen overeenkomstig dit beleid. Tot nu toe lijkt het te werken.

Raadsleden en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties vertellen dat de afstand tot het bestuur en de ambtelijke organisatie is afgenomen, al ontbreekt het zicht of er ook daadwerkelijk met alle input vanuit de samenleving iets wordt gedaan. Tegelijkertijd nemen zij ook waar dat de intensieve participatie van inwoners bij het beleid maken door de gemeente leidt tot een grote afstand tot raadsleden. Het is immers net alsof beide groepen op dezelfde stoel gaan zitten, hoewel ze op een ander moment in het proces een plaats hebben. Bewoners vinden dan dat raadsleden hun werk over doen en dat ze zich gedragen als remvee, terwijl raadsleden het hun rol vinden om een vraagstuk van alle kanten te beoordelen.

Vertegenwoordigers vanuit de samenleving vertellen dat het vinden van de toegang nog lang niet voor iedereen eenvoudig is. Ook dorpsraadleden vinden dat het wel erg lang duurde voordat het college eens langs kwam om te praten over de veranderingen in de zorg, terwijl zij toch formele gesprekspartners zijn van het bestuur. Verder ervaren zij dat het reguliere overleg met de dorpen is uitgehold doordat inwoners zelf hun weg naar de gemeente weten te vinden. Zij stellen vast dat formele participatie niet langer werkt bij de nieuwe inrichting van het beleid.

Raadsleden vertellen dat de raad het in veel gevallen eens is. Als er al discussies zijn over het sociaal domein, dan gaat het over processen en procedures of de onbekendheid met de materie.

Handelingsvrijheid van gecontracteerde professionals, frontlijnwerkers en ambtenaren

Een deel van de gemeentelijke organisatie heeft de visie om zoveel mogelijk los te laten en verbindingen te leggen met en tussen de diverse onderdelen van een zelfvoorzienende gemeenschap. Zij ervaren voldoende ruimte om voor de ondersteuning van inwoners met een hulpvraag een beroep te doen en in te spelen op de mogelijkheden van de lokale gemeenschap. Deze ontwikkeling heeft tijd nodig, ook op het gemeentehuis. Binnen de ambtelijke organisatie ontstaat spanning als het gaat om de 'regelloze' aanpak en het idee van 'loslaten', waar een deel van de ambtenaren zich actief voor inzet, maar dan wel eens vergeet de collega's hierin mee te nemen. Enerzijds zijn er ambtenaren die vooroplopen in loslaten, anderzijds zijn er collega's die zich terughoudend opstellen. Het concept van loslaten roept de discussie op over monitoring. Vanuit het management is er behoefte aan monitoring om beleidsdoelen te meten om te zien of het gevoerde beleid het beoogde effect heeft gehad. Ook het college en de raad vinden monitoring belangrijk, ook om na te kunnen gaan of de gemeente binnen het vastgestelde budget blijft. Bergen doet voor de monitoring een beroep op de kennis van KING.

Gesprekspartners uit de gemeentelijke organisatie vinden dat uitvoerende partijen handelingsvrijheid moeten hebben om integraal te werken, maar ook het organiseren en ervaren van deze ruimte heeft echter tijd nodig. Deze werkwijze wordt breed gedeeld binnen de gemeente.

Democratische legitimatie binnen de gemeente

De ambtelijke organisatie vertelt dat er lang en veel gesproken is over de vormgeving van het lokale Participatiewetbeleid. Men vindt dat de wetgeving voldoende ruimte biedt om dit aspect in te vullen naar lokale voorkeuren. Er is niet alleen op het gemeentehuis over gesproken; wethouders en

ambtenaren zijn de gemeente ingegaan om van inwoners te vernemen wat hun visie is en de visies van inwoners zijn bepalend geweest voor de uiteindelijke vormgeving van het beleid. Er is besloten dat in deze fase informele participatie het voornaamste beleidsdoel is. Daarmee wordt bedoeld dat allerlei formele procedures worden verlaten maar ook dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in eerste instantie ergens actief worden en een bijdrage gaan leveren aan de lokale gemeenschap. Van daaruit kunnen nieuwe wegen ontstaan richting regulier werk. De raad heeft deze twee fasen in het beleid breed ondersteund en verwacht bij wijze van voortgangsrapportage een jaarplan over de ontwikkelingen en effecten van deze aanpak.

Vooruitlopend op de decentralisaties gaf de raad goedkeuring aan iets waarvan ze de inhoud niet kende of kon overzien: de twee pijler-benadering 'Ondernemen met de natuur' en 'Sociale cohesie' is een visie, geen beleid, plan of een nota met uitgangspunten. Waar de raad dus precies 'ja' op zei, kon niet worden overzien, maar men had vertrouwen in de richting die het college voorstelde. Ook zonder decentralisatie in het sociaal domein was men deze weg ingeslagen, maar het accent in de nieuwe wetgeving op sociale cohesie was wel een extra stimulans. Er is vanwege het decentralisatieproces extra ruimte om het gesprek aan te gaan met inwoners, het ophalen van wat bij inwoners speelt wordt een regulier onderdeel van de werkwijze van de gemeente, waarbij men er voor probeert te waken om steeds af te gaan op de vaste groep inwoners die altijd graag meepraat. Dat is lastig, maar nodig voor het doorgronden wat er speelt in de gemeente en hoe inwoners het optreden van de gemeente, zowel qua beleid als qua uitvoering, ervaren. Er wordt deels afscheid genomen van het formele participatiebeleid met cliëntenraden en informele participatie wordt gestimuleerd. Informele participatie bestaat bijvoorbeeld niet uit meepraten maar uit meedoen met een initiatief of zonder enige bemoeienis zelf iets ondernemen voor de omgeving. Zelfdoen dus, zo vertellen ambtenaren.

Ambtenaren nemen een maatschappelijke omslag waar die eruit bestaat dat inwoners steeds meer direct betrokken willen worden bij de besluiten die hun leefomgeving aangaan, en vervolgens ook zelf een bijdrage willen leveren. Daarbij is een concreet resultaat en een korte verbintenis een constante. Om hieraan tegemoet te komen is de gemeente gestart met gesprekken bij verenigingen, ondernemingen en bewonersinitiatieven. De vraag was: "Wat kun je bijdragen aan de lokale gemeenschap?" Er bleek vanuit de lokale samenleving draagvlak voor deze benaderingswijze, maar ook voor de inhoud. Partijen willen investeren in de zelfvoorzienende gemeenschap waar de Bergense politiek naar streeft. Daarvoor is nodig dat de gemeente enig zicht heeft op wat de inwoners beweegt.

Zo organiseerde de gemeente in het kader van de pijler 'Ondernemen met de natuur' bijeenkomsten voor ondernemers met als doel lokale ondernemers te betrekken bij dagbesteding en participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Voorheen gingen mensen in busjes voor hun dagbesteding naar een ander dorp en werden ze daardoor afgezonderd van de eigen woonomgeving en burens. Nu is dagbesteding in de eigen omgeving georganiseerd en leveren ze daaraan een bijdrage. Daardoor maken ze onderdeel uit van de lokale gemeenschap en ze zien het resultaat van hun bijdrage terug. De gemeente maakt actief melding van alles wat inwoners met en voor elkaar doen door het uitbrengen van een initiatievenkrant. Via deze weg worden inwoners geïnformeerd over de lokale initiatieven waar ze gebruik van kunnen maken, of waar ze aan kunnen bijdragen.

Regionale samenwerking

Kleinschaligheid werkt volgens de ambtelijke organisatie als het gaat om korte lijnen en het leggen van verbindingen tussen verschillende partijen. Maar het is een realiteit dat een kleine gemeente als Bergen is aangewezen op andere gemeenten voor taken en producten die een zekere massa vereisen

zoals de inkoop van bepaalde typen zorg en ondersteuning. Bergen koopt bepaalde diensten met zeven andere gemeenten in en er is een raamcontract gesloten met een aantal aanbieders. Er wordt onderzocht hoe de kleine aanbieders ook een podium geboden kan worden omdat bij regionale samenwerking kleine aanbieders gemakkelijk uit beeld kunnen raken.

Financieel

Houdbaarheid

In het kader van financiële houdbaarheid van het lokale zorgstelsel zijn preventie, eigen kracht en beroep op de eigen sociale omgeving belangrijke uitgangspunten van het gemeentelijke beleid. Wat daarmee schuurt, zo melden ambtenaren, is de omstandigheid dat ook specialisten deel uit maken van het verder uit generalisten bestaande sociale dorpssteam, dat daarmee ook specialistische ondersteuning biedt. De integratie van specialisten in het sociale dorpssteam heeft als risico dat zij vaak geneigd zijn sneller over te gaan tot zwaardere en duurdere interventies in plaats van eerst de sociale omgeving volledig te benutten. Daar komt bij dat door deze opzet van het wijkteam de grens tussen lichte hulpverlening door een generalist en specialistische zorg vager wordt, doordat een aantal professionals in het sociale dorpssteam twee petten dragen, die van generalist én specialist. De financiële houdbaarheid staat onder druk als gevolg van de gekozen organisatievorm.

Een ander punt van zorg, ook in financieel opzicht, zijn 'gaten in het systeem' zoals het gebrek aan opvang voor ouderen. Wanneer een oudere valt, is er geen tijdelijke opvangvoorziening. Op termijn zal de vraag daarnaar nog verder toenemen, aangezien het aantal ouderen stijgt en mensen geacht worden langer thuis te blijven wonen. Dat zal op enig moment betekenen dat daar in geïnvesteerd

moet worden en dat is een dure voorziening die niet zomaar bekostigd zal worden door zorgverzekeraars.

Sturing

Als het gaat om de continuïteit en aansluiting van zorg en ondersteuning zoekt de gemeente de samenwerking met de zorgverzekeraar. Volgens gesprekspartners van de gemeente verloopt de samenwerking moeizaam. Zorgverzekeraars zijn zeer gefocust op monitoring, die vaak gebaseerd is op kwantitatieve gegevens, maar dat zegt volgens gesprekspartners nog niets over het geheel. “Bovendien is het nog maar de vraag of we altijd maar moeten uitgaan van plussen en verbeteringen. Zijn minnetjes geen onderdeel van het leven, zeker wanneer mensen oud worden? Wanneer beschouwen we mensen gezond? Is iemand met een beperking die daar goed mee weet om te gaan in het dagelijkse leven en weet te functioneren in de samenleving gezond of ziek? Wat monitoring laat zien over de gezondheidstoestand hangt grotendeels af van hoe we gezondheid definiëren”, zo stellen zij. Vanuit dit perspectief hanteert Bergen een andere definitie van gezondheid en hierover is nauw contact met huisartsen. Het gaat om ‘het vermogen van mensen om te functioneren in het dagelijkse leven en te participeren, ondanks hun beperking(en)’. Het streven is om positief te kijken naar gezondheid, dat wil zeggen kijken naar wat mensen kunnen in plaats van naar hun beperkingen. Deze kijk op gezondheid wordt dan ook in het beleid gekoppeld aan positieve hulpverlening, dus vooral oog hebben voor wat men kan en hoe de gemeente daarop kan inspelen. Dit vertrekpunt heeft direct gevolgen voor de financiële kant van zorg- en welzijnstaken, al kan die in dit stadium nog niet worden gekwantificeerd, zo meldt de ambtelijke organisatie. Het is een eerste stap naar doeltreffende zorg en het compensatiebeginsel uit de Wmo 2007 is bewust verlaten: de collectiviteit kan niet voorzien in een compensatie van de beperking van het individu. Wat een oordeel verder compliceert,

is dat bij de andere werkwijze ook een andere oordeelsvorming over de budgetten hoort. Als op dezelfde manier wordt gekeken als voor 1 januari 2015, dan heeft dat geen zeggingskracht. Als je hetzelfde blijft kijken, dan blijf je ook hetzelfde zien, terwijl alleen heel breed kijken over het gehele sociaal domein en alle leefgebieden kan leiden tot een oordeel over de kosten en besparingen. Het is immers voorstelbaar dat de kosten die op de ene plek worden uitgespaard, in de vorm van een andere behoefte elders terugkeren.