

Brunssum

“Sterk in uitvoering”

Foto

Waarom in de selectie?

Brunssum is gekozen in de selectie van 20 gemeenten om twee redenen. De eerste is demografie: er wonen iets minder dan 30.000 inwoners en het is een vergrijsde gemeente. Het telt 4% meer ouderen dan gemiddeld en 3% minder jongeren dan gemiddeld. De tweede is de sociaaleconomische situatie: 60% van de huishoudens heeft een laag inkomen, dat is 10% meer dan gemiddeld..

Demografie en sociaaleconomische situatie

Het aantal inwoners met een bijstandsuitkering ligt twee maal zo hoog als gebruikelijk voor deze

grootteklasse. Het gebruik van re-integratietrajecten daarentegen is lager.

Zorggebruik

Volgens de cijfers van KING en CBS (die als bron weer de GGD'en gebruiken) ligt met name de lichamelijke en geestelijke gezondheid bij de 65+'ers fors lager. Op de indicatoren voor toekomstig zorggebruik scoort Brunssum hoger dan gemiddeld.. Het aandeel Wmo gebruikers en de stapeling van Wmo maatwerkvoorzieningen ligt veel hoger dan het landelijk gemiddelde.

Financiën sociaal domein

De sociaaleconomische factoren zoals boven geschetst, hebben hun weerslag op de financiën Sociaal Domein. Omdat deze factoren zwaar meewegen, krijgt Brunssum in de verdeelmodellen bijna 50% per inwoner meer dan gemiddeld, namelijk ongeveer € 850,- per inwoner. De gemeente is er in de objectieve verdeling weliswaar iets op achteruit gegaan t.o.v. het historisch verdeelmodel, maar dit komt voor een groot deel vooral omdat het macrobudget (de omvang van de taart) daalt.

Bestuur

Beleid en sturing

Ambtenaren vertellen dat rond de hele decentralisatie-operatie één fenomeen constant optreedt: de Haagse politieke werkelijkheid wijkt sterk af van de lokale werkelijkheid. Dat levert allerlei tegenstrijdigheden op. Verder ervaart men de overdracht van taken als het 'over de schutting gooien' van grote

verantwoordelijkheden, waarover de communicatie slecht was. Daarom is er nu vooral tijd nodig om zaken op te pakken en te vertalen in lokale praktijken. Privacy-regelgeving is een belemmering om de taken in juridische, financiële en beleidsinhoudelijke zin op elkaar aan te sluiten.

Een voorbeeld daarvan betreft de gerechtelijke uitspraak die het bezuinigingsbeleid rond de huishoudelijke hulp doorkruiste. Er moeten nu zelfs meer uren worden geleverd, terwijl bezuinigen ook de opdracht is. De Brunssumse ambtenaren lossen het praktisch op, met een genuanceerde blik op budgetoverschotten. Omdat de overgedragen bestanden qua zorgvragers niet bleken te kloppen - er waren minder klanten dan gedacht - is er nu een beetje geld over om dat zo te doen.

Ambtenaren willen graag integraal werken maar dat komt nog niet echt van de grond omdat er vormen van verantwoording tot op het niveau van de individuele klant gevraagd worden. Dat zorgt voor denken in zorgonderdelen en voor een toegenomen administratieve last. Brunssum werkt deels met lump sum-financiering, waarbij de zorgbedrijven het werk onderling verdelen. Dat maakt de controle of iemand ook daadwerkelijk zorg heeft gekregen, niet eenvoudig en in de ogen van de accountant zelfs onmogelijk. De logica van de decentralisaties kan wel integraliteit nastreven, accountants kunnen daar niets mee en blijven in hun eigen logica. Het is nog zoeken naar een goede verhouding tussen de uiteenlopende eisen, wensen en verwachtingen van de vele partijen die een rol spelen.

De ambtelijke organisatie is trots op de goede verhouding met zorgaanbieders, waarvan veel gevraagd wordt. Verder vindt men dat men zich goed bewust is van de eigen tekortkomingen. Zo onderkent men het eigen gebrek aan kennis op het vlak van autisme. De ambtenaren gaan niet in de modus om alles snel bij te leren, maar laten de kennis en kunde waar het zorg en hulp betreft waar die hoort: bij de zorgpartners. Ze waken ervoor om op de stoel van de zorg te gaan zitten.

Verder zoekt men naar innovaties in praktische zin: er wordt tijd genomen om naar mensen te luisteren. De bedoeling is om de zorgvraag in een zo vroeg mogelijk stadium helder te krijgen. Deze tijd-voor-aandacht-aanpak is gebaseerd op de keuze van het college om zorg te dragen voor voldoende personeel, waar ook in geïnvesteerd wordt. Aldus is er tijd voor een brede blik vanuit verschillende disciplines. Uit de gesprekken met zorgvragers blijkt dat er geregeld sprake is van multi-problematiek. Deze aanpak resulteert in een hoge klantwaardering en zeer weinig bezwaarschriften, al ziet men dat niet als enige indicator voor een succesvolle aanpak. Doordat er tijd en ruimte is voor het inventariseren van problemen, verandert het mensbeeld bij de consulenten in hoog tempo. Zij gaan denken in verbindingen en oplossingen, niet in problemen en afzonderlijk zorgaanbod.

Een tastbare innovatie is de sociale kaart van Brunssum. Dat is een bak gegevens over de inwoners. De gemeente wist best veel van inwoners, maar de kennis neemt snel toe door de vele contacten en er wordt toegewerkt naar een totaalbeeld, niet langer op afzonderlijke onderdelen. Voorheen kende iedere medewerker zijn eigen populatie vanuit het eigen beleidsperspectief, nu wordt kennis gedeeld.

De transformatie is echter nog niet rond, er is nog een aantal hordes te nemen, zoals de beperkingen die worden veroorzaakt door de privacyregelgeving. Daar komt bij dat de lokale samenleving waarin de gemeente Brunssum opereert, niet als vanzelf de doelstellingen van de decentralisaties als ontzorgen en zelfdoen accepteert. Mensen zijn niet gewend elkaar te helpen, men is decennia gewend geweest dat hulp van buiten kwam en werd aangeboden als je erom vroeg. Voorheen werd je met je problemen altijd wel ergens geholpen door een professionele hulpverlener; “veertig jaar lang is elke vorm van omzien naar elkaar vakkundig weggesaneerd”. Nu moet je eerst naar je buurvrouw of familie, mantelzorg en participatie moeten vanzelfsprekend worden, maar dat heeft tijd nodig. De transformatie begint al bij de opvoeding van kinderen

die de vanzelfsprekendheid van mantelzorg bijgebracht moet worden. De gemeente kan maatschappelijke hulp niet per regeling opleggen, maar een omslag is hard nodig, want de lage animo voor mantelzorg is typerend voor deze gemeente en dit kan alleen in de loop der tijd door een mentaliteitsverandering veranderen. De gemeente heeft hierin wel een rol, maar die is beperkt en komt vooral tot uiting in het beleid, maatschappelijke bewegingen zijn niet op korte termijn te veranderen, dat vergt een generatie. Opgelegde participatie is een kwestie van lange adem.

Ook bestaat er zorg over zorgmijders. Die waren er ook in de oude situatie en men ziet het ook als een cultureel aspect van de regio dat er mensen buiten de boot vallen, maar deze groep is nu extra kwetsbaar omdat het hele zorgsysteem in ontwikkeling is.

Een derde zorg betreft de werkplekken die gerealiseerd moeten worden op grond van de Participatiewet. Eerst werd die grote klus over de schutting gegooid, nu zijn gemeenten weer terug bij af met de verplichtingen rond beschut werk, Den Haag heeft de gemeenten niet de tijd gegeven om echte partnerschappen te ontwikkelen om deze taak zelf vorm te geven. De Participatiewet betekent dat ook op het maatschappelijke vlak beweging moet komen; er moeten werkplekken worden gecreëerd door bedrijven. Er is een sombere kijk op uitvoerbaarheid van deze wet vanwege bezuinigingen op bijvoorbeeld re-integratie. Daarbij gaat het vaak om instroom van mensen met een beperking. Het is lastig die naar werk te geleiden, terwijl er ook minder middelen beschikbaar zijn.

Ook de chaos ronde PGB's is illustratief voor de verschillende werkelijkheden in Den Haag en lokaal. Brunssum stelde wel een aantal vragen over de PGB-regels, maar de antwoorden moeten nog komen. Den Haag weet niet wat er lokaal speelt, de communicatie vanuit Den Haag is slecht.

Ambtenaren ervaren een grotere afstand tot de gemeenteraad in vergelijking met de situatie van voor 1 januari 2015. Dat komt vooral door de complexe materie en de korte invoeringstermijn. Weinig raadsleden zijn in staat alle regelgeving en samenhang te overzien. Ze schieten daardoor nog wel eens in de controlmodus, wat de afstand niet kleiner maakt.

In Brunssum speelt nog de oude mijncultuur. De laaggeletterdheid betekende dat de zoon de vader opvolgde in de mijnbouw. In de mijncultuur was sprake van rechten; zaken werden voor je geregeld. Men vond, door de sluiting van de mijnen, dat men recht had op compensatie en slachtofferdenken komt nog steeds voor. Ook leden van het college beschrijven de gevolgen van de oude mijncultuur voor de huidige sociale context: er zijn veel oud-mijnwerkers de WSW ingestroomd, dat was zelfs Rijksbeleid. Daarom is dat cijfer zo hoog in Brunssum. Na sluiting van de mijnen is er geen nieuw werk gekomen. Oud-mijnwerkers zijn daarom teleurgesteld. De jeugd heeft de sluiting van de mijnen niet meegemaakt en draagt daarom deze last niet, maar de cultuur is nog steeds dat men verzorgd denkt te worden. Er zijn dan ook weinig maatschappelijke initiatieven, het zelforganiserend vermogen is heel beperkt, tenzij de gemeente faciliteert.

De wethouder belast met de werkportefeuille deelt de constatering van de ambtenaren waar het de Participatiewet betreft. Hij is positief over de ISD BOL, de intergemeentelijk sociale dienst. Er is een 'mensontwikkelbedrijf' opgezet dat keuzes biedt in verschillende soorten werk en er wordt rekening gehouden met de capaciteit aan werkvermogen/loonwaarde. Ook vraag en aanbod van vrijwilligerswerk wordt gematched. Het doen van vrijwilligerswerk is soms een opstapje naar het mensontwikkelbedrijf en draagt ook bij aan een meer op elkaar gericht zijn van inwoners. Hij vertelt dat de nabijheid van de grens met Duitsland voor werk een rol speelt. ISD BOL heeft een arbeidsmarkt bemiddelaar in Duitsland, maar rijkswetgeving zit

het werken in het buitenland vaak in de weg wanneer het gaat om laaggeschoold werk. Er zijn te veel regels om het aantrekkelijk te maken. Succes in arbeidsbemiddeling leidt soms tot opvolgende problematiek; zo trekt NedCar veel mensen aan, maar die laten op hun beurt weer arbeidsplaatsen achter die lastig in te vullen zijn.

Administratieve druk en bureaucratie

De bureaucratie is toegenomen, onder meer door de verplichte Europese aanbesteding bij huishoudelijke hulp. Daardoor wordt het ook duurder. Een oplossing daarvoor zou zijn dat de VNG en het ministerie van VWS de materie regelarm maken en lean en mean organiseren, zo stelt de ambtelijke organisatie. In gerechtelijke uitspraken wordt soms verwezen naar oude normen en dat levert een perverse prikkel op want de toebedeelde uren worden nu ook daadwerkelijk opgemaakt, hetgeen niet de bedoeling is. De administratieve last is op alle fronten toegenomen en bestaat uit registratie en administratie voor uiteenlopende verantwoordingen.

Interbestuurlijke verhoudingen

Zorgaanbieders zien zorgverzekeraars in een ivoren toren zitten, ver weg en niet aanspreekbaar, terwijl wethouders ook voor verzekeringsgerelateerde zaken verantwoording moeten afleggen. Van structurele overleggen of een pendel met Den Haag is geen sprake.

Democratie

Handelingsvrijheid van gecontracteerde professionals, frontlijnwerkers en ambtenaren

Zorgaanbieders werken meer samen dan voorheen. Er is nu beter zicht op een integraal zorgaanbod en welke partij wat te bieden heeft. De gemeente nam de lead om partijen bijeen te brengen. Lijnen zijn kort en de gemeente belijdt niet alleen dat ze ruimte wil geven, ze doet het ook. Er is regelruimte, maar ook vrijheid om verantwoording naar eigen inzicht in te richten. Het vertrekpunt is steeds dat de gemeente vertrouwen heeft in de kennis en kunde van de zorgaanbieder. De zorgaanbieders werken in verschillende gemeenten en kunnen daarom vergelijken. Men heeft deze opstelling tot dusver alleen van Brunssum ervaren, andere gemeenten zijn nog niet zo ver. Deze opstelling werkt ook inhoudelijk door: bij inwoners wordt de eigen kracht benadrukt en er worden netwerken gevormd. Dat geldt ook op het organisatorische vlak; mensen werken minder langs elkaar heen. Het principe van één gezin, één plan, één regisseur is echter nog niet bereikt, vooral vanwege privacy-regelgeving. Zorgaanbieders zijn tevreden over uitvoering van de Wmo. Een zorgpunt is het beperkt aantal beleidsambtenaren. Als er twee ziek worden is er al een probleem. Het college herkent en erkent dit probleem: er is wel geïnvesteerd in de capaciteit en kwaliteit van medewerkers, maar het blijven kleine aantallen medewerkers die het proces aanturen.

Positief is volgens maatschappelijke organisaties dat de gemeente de 'lead' heeft genomen partijen bij elkaar te brengen.

Democratische legitimatie

Door gebrek aan kennis van raadsleden vindt er in de raad niet veel discussie plaats. In feite is sprake van een democratisch tekort aldus vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. De omstandigheid dat een aantal zaken bovenregionaal wordt geregeld, is daar mede debet aan.

De bureaucratie is toegenomen, onder meer door de verplichte Europese aanbesteding bij huishoudelijke hulp. Daardoor wordt het ook duurder

Het college ervaart ook de beperkte kennis bij raadsleden. Facilitering van raadsleden op dit punt is echter ook taak van het Rijk, zo stellen zij. De democratische legitimatie van alle maatregelen bij de inwoners en zorgontvangers is een lastig punt. Er zijn weliswaar nauwelijks bezwaarschriften en de klantwaardering is hoog, maar de zeggingskracht wordt door verschillende gesprekspartners betwijfeld. Raadsleden kunnen de regels niet overzien, maar zorgontvangers hebben al helemaal weinig zicht op wat zich afspeelt. Dat hangt ook samen met de bevolkingssamenstelling: duizenden mensen leven op het bestaansminimum, zijn afhankelijk van vele regelingen en zijn dat gewend. Ze zijn laag opgeleid, laag geletterd en vaak niet in staat hun bezwaren te verwoorden. Dat vergt zorgvuldige uitvoering van regelingen. Wat paradoxaal is, is de omstandigheid dat er een enorm aantal thuiszittenden is, wat elders in het land als enorm vrijwilligerspotentieel zou worden beschouwd, waardoor de zorginfrastructuur beperkt zou kunnen blijven. Echter, omdat men geen 'omziencultuur' kent, blijft een hoog voorzieningenniveau gehandhaafd. Studies van de GGD bevestigen dit beeld. Of het nu gaat om werk, ziekte, of welk ander leefgebied ook, de zorgbehoefte is groot en men verwacht professionele, geïnstitutionaliseerde hulp.

Raadsleden geven aan dat er geen rampen gebeurd zijn en dat het nieuwe zorgsysteem goed doordacht is, maar dat het ook een kwetsbaar systeem is. Het hangt af van personen, de capaciteit op het gemeentehuis is beperkt en de materie is taai. Het is lastig om de gehele raad op vlieghoogte te houden. Dan gaat het niet zo zeer om het leveren van informatie maar om het verteerbaar en behapbaar maken voor niet-professionele bestuurders, zodat zij het kunnen absorberen. Er ligt nog een taak voor het beter faciliteren van de raad.

Verschillende gesprekspartners vertellen over de pogingen om de inwoners van Brunssum te betrekken bij de vormgeving van de nieuwe taken van de gemeente. Een half jaar lang is dat geprobeerd op uiteenlopende manieren. Er zijn uiteindelijk twee inwoners op af gekomen. De desinteresse is misschien deels te verklaren uit de hoge waardering voor onder andere de Wmo-hulp, maar het is daarnaast erg lastig om de inwoners te bereiken.

Regionale samenwerking

De gemeente werkt samen met Maastricht. De verschillende gemeenteraden staan echter op afstand van wat zich in de samenwerkingsverbanden afspeelt en zij zijn daardoor argwanend. Beleidskaders worden zo vroeg aan de raden aangeleverd dat die daardoor niet goed weten wat ze ermee moeten doen. Leden van het college vertellen dat de oude WGR+-regeling dichterbij was. Vanaf het moment dat raadsleden geen zitting meer kregen in de samenwerkingsverbanden, werd de afstand groter.

Financiën

Houdbaarheid

College- en raadsleden vinden het rekenmodel te ingewikkeld worden. Op het BUIG-deel moet Brunssum volgend jaar al 8 ton bezuinigen. Verder is er onzekerheid of ingezet beleid wel duurzaam kan worden uitgerold, omdat de budgetten fluctueren.