

Bunschoten

Samen sterk

Foto

Waarom in de selectie?

De gemeente Bunschoten (ongeveer 21.000 inwoners) is niet alleen in de selectie opgenomen vanwege spreiding in geografie en grootteklasse, maar ook vanwege demografie (veel jongeren), sociaaleconomische situatie (bovengemiddeld) en financiën sociaal domein (lage uitkering uit het Gemeentefonds voor het sociaal domein).

Demografie en sociaaleconomische situatie

De gemeente bestaat voor 33% uit jongeren onder de 25 en voor 15% uit inwoners van 65 jaar en ouder. De landelijke percentages zijn 29% en 18%. Bunschoten telt net zo weinig niet-westerse

allochtonen als andere kleine gemeenten (4% tegenover 12% landelijk). De inkomenssituatie is gunstig: 62% zit in de bovenste helft, slechts 17% in het onderste kwart. De meeste woningen zijn koopwoningen (76%).

Zorggebruik

De cijfers tonen een hoge publieke gezondheid en redzaamheid, evenals een lage score op indicatoren voor toekomstig zorggebruik. Het aantal gebruikers van jeugdzorg is laag, zeker waar het zorg met verblijf betreft. Het gebruik van de Wmo ligt lager dan landelijk, maar er worden wel meer hulpmiddelen en diensten verstrekt. Opvallend echter is dat stapeling veel vaker voorkomt. Het aantal lopende re-integratietrajecten is laag.

Financiën sociaal domein

Deze cijfers zijn in lijn met de lage uitkering uit het gemeentefonds voor het sociaal domein voor Bunschoten: deze bedraagt ongeveer € 290,- ruim 35% onder het landelijk gemiddelde (ruim € 475,- per inwoner).

Bestuur

Beleid en sturing

Raadsleden geven aan dat begonnen werd met een integraal startdocument, maar dat werd besloten tot afzonderlijke besluitvorming per beleidsdomein om het overzicht te bewaren. Inzicht in de

beleidsterreinen ontstond op verschillende momenten. Met betrekking tot de Jeugdwet waren de meeste zaken als eerste duidelijk, later volgde Wmo, daarna de Participatiewet. De Participatiewet kende nog grote wijzigingen in de aanloop naar de overdracht naar gemeenten waardoor het lastig was te anticiperen op de nieuwe taken. De ambtelijke organisatie voegt toe dat ook de overdracht van gegevens ten behoeve van nieuwe taken moeizaam verliep; gegevens van zorgverzekeraars en van zorgkantoren waren lastig te krijgen en dat gold ook voor inzicht in de geldstromen. Het was beter geweest wanneer 'Den Haag' meer tijd voor een zorgvuldig overgangsproces had genomen en gemeenten meer tijd had gegeven. De raadsleden stellen vast dat wanneer zij terugkijken, de gemeente er politiek, bestuurlijk en organisatorisch goed uitgekomen is tot op dit moment. Het ten behoeve van het overzicht voor de raad in afzonderlijke beleidsdomeinen opgeknipte sociaal domein begint nu weer in elkaar te schuiven. Het rijksbeleid om meer sociale taken over te hevelen naar gemeenten heeft de steun van de lokale politiek, maar de wijze waarop verdient geen schoonheidsprijs, zo stellen zij.

Het centrale uitgangspunt van het beleid in Bunschoten is dat de eigen kracht van de lokale samenleving moet worden versterkt en de kracht met elkaar moet worden verbonden. Dat is de kracht van kerken, scholen en welzijnswerk, dat moet worden gebundeld, en de gemeente heeft hierin een coördinerende rol, zo vertellen ambtenaren. Ook zij nemen waar dat de afzonderlijke beleidsterreinen steeds meer naar elkaar toe schuiven, maar het ontbreken van integraliteit in de wetten zelf maakt het lastig om deze beweging te maken; de decentralisatiewetten zitten elkaar in de praktijk in de weg. Dat vergt de nodige afstemming. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk waar de vervoersvraag onder te brengen is. Integraliteit en privacy staan ook op gespannen voet met elkaar, want het is vaak niet mogelijk integraal te werken zonder daarbij informatie te delen en lang niet altijd is duidelijk of dat wel mag.

“Kan ik bij een collega zomaar een naam van een cliënt laten vallen?” is een vaker terugkerende vraag. ‘Den Haag’ zou meer werk moeten maken van het op wetgevingsniveau faciliteren van integraliteit. De (hoge) eigen bijdrage zorgt soms ook voor problemen; schulden van mensen lopen daardoor op.

Organisatie

Er is één sociaal team dat alle inwoners begeleidt ‘van de wieg tot het graf’ en of het feitelijk zo is weet men nog niet, maar de ambtelijke organisatie heeft sterk de indruk dat werktoeleiding en zorgverlening effectiever zijn (want dichterbij de burger). Zij verklaren dat ook uit de flexibele instelling van de medewerkers van het sociaal team, die zich ontwikkelden tot generalisten en daardoor ook nieuwe werkvelden meenemen in hun werkwijze. Er zijn nog wel verbeterlagen mogelijk rond het ‘beschermd werk’: er is tot op heden slechts één plek gerealiseerd in Bunschoten en dat is ver beneden de doelstelling. Dit komt overeen met het landelijke beeld dat gemeenten er niet in slagen de afspraken na te komen. De wethouder en de raad bespreken met het sociaal team in een informele setting de voortgang en ontwikkeling van het team en het beleid. Kenmerkend voor Bunschoten zijn de korte lijnen en het feit dat iedereen elkaar kent. Dat biedt ook de mogelijkheid tot sparren. Dat betekent echter niet dat er geen worstelingen bij zijn met situaties met een hoge urgentie.

Raadsleden en de wethouder sociaal domein delen de opvatting dat *tijd* het sleutelwoord is voor een succesvol decentraal sociaal domein. Gemeenten hebben tijd nodig om de nieuwe taken vorm te geven en uit te voeren, waar de link naar de inwoners onderdeel van uit maakt. ‘Den Haag’ zou dit proces faciliteren door gemeenten met rust te laten, de inhoud los te laten en niet op alle slakken zout te leggen, zo oordelen zij. Raad en college zijn zoekende naar criteria om beleid en uitvoering aan te

toetsen. Het is moeilijk goede sturingsindicatoren te identificeren. De afwezigheid van klachten en het binnen het budget blijven zijn wel belangrijk, maar volstaan niet. Men trekt de conclusie dat wellicht de belangrijkste factor *de sfeer* die in de gemeente heerst rond het sociaal domein. Dat is een kwestie van gevoel en dat wordt gebaseerd op allerlei signalen: op straat, vanuit de kerk en vanuit de voetbalkantine komen die op het bestuur af. Het gemeentebestuur heeft het idee dat de inwoners tot dusver weinig verschil ervaren ten opzichte van vroeger. Het bestuur meent dat onder meer af te leiden uit het beperkte aantal bezwaarschriften, maar merken daar ook over op dat Bunschoten nu eenmaal weinig sociale problemen kent.

Maatwerk versus gemeenschappelijke regelingen

Succesfactoren voor regionaal samenwerken zijn volgens raadsleden en wethouder dat de leden elkaar de ruimte geven en elkaar vertrouwen geven. Er is respect voor de afzonderlijke voorkeuren om lokaal maatwerk in te vullen, maar dat gaat wel samen met het besef dat voor een aantal taken een grotere schaal nodig is, zoals schuldhelpverlening, specialistische jeugdzorg, passend onderwijs en arbeidsmarktbeleid. Raadsleden onderhouden onderling contact op regionaal niveau en men informeert elkaar over de lokale vraagstukken (vaak ook via de partijlijnen. Verder spreken de Bunschotense raadsleden lovend over de wijze waarop ze worden geïnformeerd door het college. Ze horen dat ook van raadsleden uit andere gemeenten. Deze werkwijze en de bestendige relaties in de regio leiden tot een goede samenwerking en onderling vertrouwen, zowel in elkaar als in het regionaal samenwerken. Ook de regionale informatievoorziening en communicatie verloopt goed. Bij meningsverschillen of uiteenlopende belangen worden via partijlijnen fracties uit diverse gemeente gemobiliseerd.

Interbestuurlijke verhoudingen

Raadsleden geven als boodschap aan Den Haag: geef ruimte, ook als het een keer misgaat. Een zorgvuldiger proces van rijkswege was wenselijk geweest. Doordat de gemeente, de raad en de professionals de nieuwe taken goed hebben opgepakt, is de taakoverdracht redelijk goed gelukt. De keuze om meer sociale taken aan gemeenten over te dragen heeft er in ieder geval toe geleid dat de betrokkenheid van de raad bij het kwetsbare deel van de inwoners nu veel groter is dan in de oude situatie. De gemeente heeft minder zelf de regie en is voor regionale zorg afhankelijker geworden van de centrumgemeente Amersfoort. Dat heeft tot dusver nog niet tot fricties geleid omdat de regionale samenwerking goed verloopt.

Democratie

Nabijheid versus afstand van burgers tot het lokaal bestuur

Er bestaat enthousiasme over de inbedding van het sociale team in de gemeente bij de ambtelijke organisatie. Het is gehuisvest in het gemeentehuis, waardoor inwoners sneller binnen kunnen stappen in een voor hen vertrouwde omgeving. Deze aanpak heeft gezorgd voor een betere verbinding tussen gemeente en inwoners; door de decentralisaties is de gemeente dichterbij de burgers komen te staan dan ooit en de gemeente leert nog steeds bij over de behoeften en mogelijkheden van inwoners. De kleinschaligheid van de gemeente draagt daar wel aan bij.

De Jeugdwet werd als eerste opgepakt omdat hierover het snelste duidelijkheid ontstond, maar de (de nieuwe taken vanuit de) Wmo liggen het meest na aan het hart: “de mensen die er gebruik van maken, kennen we. Die tehuizen in de bossen zijn ver weg”.

“Het versterken van onze lokale basisinfrastructuur en verankering in de lokale gemeenschap is prioriteit 1,2, en 3’ vertellen raadsleden en wethouder. De raad wordt gevoed met veel informatie, vanuit de gemeentelijke organisatie maar ook vanuit de samenleving. Zo verschijnt per commissievergadering een nieuwsbrief. Er zijn geen grote fricties in de gemeenteraad rondom het sociaal domein. Er wordt in de commissie Samenleving veel informatie gedeeld vanuit het college en ambtelijke geledingen, ook bij incidenten. Dit geeft de raadsleden rust en vertrouwen. De lokale nabijheid in kerk en voetbalkantine voelen de raadsleden goed; ze geven aan dat de nabijheid is gegroeid. “Ze weten ons heel goed te vinden”, zo zeggen zij. Tegelijkertijd geeft dit aanleiding om hun rol als volksvertegenwoordiger te heroverwegen: opkomen voor bepaalde gevallen of een integrale afweging van belangen?

Handelingsvrijheid van gecontracteerde professionals, frontlijnwerkers en ambtenaren

Zorgverleners vertellen dat er nog niet echt sprake van is van innovatie. In het eerste jaar stond continuïteit van alle bestaande hulp en zorg centraal. Innovatie gebeurt in kleine stapjes. Zo zag de gemeente onlangs in dat bepaalde typen zorg beter elders neergelegd kunnen worden dan bij de dure GGZ. De samenwerking tussen de gemeente en de maatschappelijke partners gaat steeds beter. De jeugdarts is betrokken bij alle activiteiten, de GGD ziet toe op de Wmo en de samenwerking tussen huisartsen en de GGD ontstaat, maar verloopt nog niet vlekkeloos. De fysieke samenkomst in één nieuw gebouw zal de samenwerking naar verwachting gemakkelijker maken. Omdat een indicatie voor

professionele zorg steeds moeilijker te krijgen is en de zorgvraag complexer is, wordt er veel laagdrempelige projecten opgezet, bijvoorbeeld huiskamerprojecten voor ouderen. Daarom zijn er steeds meer vrijwilligers nodig, waarvan steeds meer wordt gevraagd. Het is lastig er daarvan voldoende te krijgen. De duurzaamheid van deze projecten is daarom niet gegarandeerd.

Een aandachtspunt vormt de groep zorgmijders. Deze groep is moeilijk te benaderen en men verwacht dat de groep op termijn zal toenemen. Daar speelt ook in mee dat de gemeente en zorgverlening steeds meer bekend raakt met groepen als deze. Het zicht op de kwetsbare inwoners neemt toe.

De zorgmedewerkers ervaren dat de wetten niet goed op elkaar aansluiten door de verschillende visies en besluiten van gemeente en zorgkantoor. Dit leidt tot vertraging in zorgverlening en in bureaucratische last. De interne lijnen zijn kort; medewerkers van het sociaal team bereiken sneller de ambtenaren waardoor er sneller sprake is van afstemming.

Hulpverleners zijn vrij in hun doen en laten; er wordt niet meegekeken of meegestuurd vanuit het gemeentehuis, de kaders zijn gegeven en daar blijft het bij. Het is nog wel zoeken vanwege de juridische en financiële kaders. Het opstellen van een beschikking bijvoorbeeld is lastig, want het moet wel kloppen, maar wanneer is dat zo? Toch geldt ook hierbij dat de lijntjes in het gemeentehuis tussen het sociale team en de juristen kort zijn.

De kring aan medespelers is wel groter geworden en complexer; dat vraagt om meer overleg maar ook aan wennen aan een nieuwe situatie: het werken in een ambtelijke organisatie, het ontdekken wie waar bij hoort, hoe je zaken administreert en de wijze van het afleggen van verantwoording.

Dat het nog niet altijd meevalt illustreert het verhaal van de wijkverpleegkundige die constateert dat het huis van de bewoner aan het vervuilen is. Het meest praktische is als zij dat zelf oppakt. Maar dat mag niet, zij mag ook de indicatie niet doen. Er moet vanuit Amersfoort (centrumgemeente, regionale inkoop) iemand komen die toetst of schoonmaken nodig is. Dat kost tijd. In dit geval werd de hulpvraag niet gehonoreerd. Dan is het zoeken naar een alternatieve oplossing.

Regionale samenwerking

De regio is Eemland met centrumgemeente Amersfoort. Er is een lange historie van bestuurlijk samenwerken, wat de samenwerking vereenvoudigt. Het leidend principe is: lokaal wat kan, tenzij. Daartoe heeft Bunschoten de lokale basisinfrastructuur ingericht. Wanneer die geen uitkomst biedt, wordt eerst gekeken naar Baarn en Soest, ook omdat zij zaken goedkoper kunnen regelen dan de regio Eemland. Amersfoort heeft goede steun gegeven bij de transitie en de regionale risicoverevening levert weinig problemen op, aldus de wethouder. Anderszijds remt de schaalgrootte de couleur locale. Vanuit de uitvoerende medewerkers wordt aangegeven dat passend onderwijs en jeugdzorg niet goed zijn gekoppeld omdat regionaal en lokaal dooreen lopen en passend onderwijs geen congruente regio is. Wat betreft passend onderwijs kon vóór de reorganisaties beter worden geschakeld: er was sneller contact met verschillende partijen (wijkagent, jongerenwerk, maatschappelijk werk en zorgcoördinator). Het snelle schakelen is nu weg en er is niet één plan, één manager, één gezin, wat wel de norm is vanuit het jeugdbeleid. Het sociaal team lijkt overbelast en is niet altijd goed genoeg toegerust voor het specialistische karakter van de benodigde zorg. Het is ook een kwestie van een andere logica: passend onderwijs beschikt over een ruim budget waarmee arrangementen worden gekocht die uitgaan van de problemen die vanuit de schoolomgeving worden ervaren. Dat is een ander uitgangspunt dan dat van het sociaal team dat breder kijkt, waardoor sprake is van langs elkaar heen

lopende processen. Ook het meldingssysteem werkt niet altijd goed, de school krijgt namelijk geen bericht als het sociaal team wordt ingezet. Dit zijn allemaal problemen die naar boven gekomen zijn in de eerste maanden en de verschillende partijen zijn nu bezig met een aansluitingsslag. Om meer afstemming te krijgen zijn met verschillende organisaties, zoals scholen en huisartsen, afspraken gemaakt. Ook worden afspraken gemaakt over opschalen en afschalen; wanneer laat je bijvoorbeeld als medewerker los.

Financiën

Houdbaarheid

De risicoverevening ziet er als volgt uit. Voor essentiële jeugdzorg, die regionaal wordt ingekocht, geldt een verzekeringsmodel. Bij pech van de één dragen alle anderen naar rato bij. Voor de niet-essentiële zorg en de preventieve zorg geldt echter een profijtbeginsel, zowel om goed beleid te stimuleren als om meeliftersgedrag en afwenteling te voorkomen. Voor afname van niet-noodzakelijke zorg betaalt de gemeente daarom zelf; dit gaat niet uit de collectieve pot. Verder zijn er beloningsmechanismen ingebouwd voor preventieve aanpak.

Vanuit de zorgorganisaties wordt aangegeven dat er geen financiële ruimte is voor nieuwe, creatieve aanpakken. Alles is nu (te) strak geregeld en geld is noodzakelijk voor innovatie. Overigens geeft het college aan dat er 20% van het budget is ingeruimd voor innovatie (zie volgende paragraaf).

Het verkrijgen van de accountantsverklaring wordt als lastig ervaren: deze is complex en ondoorzichtig.

Sturing

Vanwege het verdelen van de rijksbudgetten op basis van historisch zorggebruik heeft het Bunschotense bestuur het gevoel dat men wordt gestraft voor goed beleid in het verleden. Het college geeft aan dat de gemeente een lokale reserve opbouwt (80% inkoop, 20% voor transformatie), maar er moet daarnaast wel ruimte worden ingebouwd voor innovatie. Het is te beperkt om je alleen tot doel te stellen om binnen het budget te blijven, dan komt de transformatie niet tot stand. Het bestuur spreekt van een grabbelton van schotjes en potjes: nu is veel apart benoemd, het streven is een integraal budget. Daarbij is het de vraag hoe het sociaal domein moet worden afgebakend, ook in verband met het vormen van bestemmingsreserve: wat hoort erbij en wat niet? Draait niet het hele gemeentelijke beleid om het welzijn van inwoners? Er vindt bijvoorbeeld overheveling plaats vanuit potjes voor onderwijs, men wil het beeld voorkomen dat er geld op de plank blijft liggen, maar is dat terecht en passend?