

## Gemert-Bakel

*"Eerder remblokjes dan aanmaakblokjes"*

*de wethouder schetst het enthousiasme in de gemeente  
om van de decentralisaties een succes te maken*

### Foto

#### **Waarom in de selectie?**

De Noord-Brabantse gemeente Gemert-Bakel, gelegen in de Peel, is gekozen vanwege het landelijke karakter. Hij telt bijna 30.000 inwoners, die naast de twee hoofdkernen Gemert en Bakel ook in de dorpen Mortel, Milheeze, Handel, Elsendorp en De Rips wonen. Het aandeel allochtonen ligt aanzienlijk lager dan landelijk, waarbij het aantal niet-westerse allochtonen slechts een klein deel van uitmaakt.

Opvallend punt is de financiële situatie: in de jaren 2014, 2015 en 2016 staat Gemert-Bakel onder preventief financieel toezicht van de provincie.

### ***Demografie en sociaaleconomische situatie***

Qua leeftijdssituatie weerspiegelt de gemeente het landelijk gemiddelde, er zijn iets meer inkomens in de hoogste twee inkomensklassen dan gemiddeld, maar dat is voor deze grootteklasse gebruikelijk. De bijstandsafankelijkheid is echter lager dan voor gemeenten van gelijke grootteklasse.

### ***Zorggebruik***

Het gebruik van Jeugdhulp is iets lager, en het gebruik van re-integratievoorzieningen ligt veel lager vergeleken met de landelijke cijfers. Het aantal gebruikers van maatwerkarrangementen Wmo is hoger dan landelijk en waar er sprake is van stapeling van zorg komen 5 arrangementen vaker voor dan landelijk gezien. De gezondheidssituatie wordt door de inwoners, zeker ten aanzien van sociale omgeving en zelfredzaamheid, positiever dan landelijk ervaren. (De 65+-bevolking schat hun lichamelijke gezondheid echter lager in dan gemiddeld; de 65—bevolking schat die daarentegen hoger in.)

### ***Financiën sociaal domein***

De rijksbijdrage voor het sociaal domein weerspiegelt dat de hierboven genoemde factoren elkaar ongeveer uitmiddelen. De bijdrage voor Gemert-Bakel is met € 470,- per inwoner in 2017 ongeveer gelijk aan het landelijk gemiddelde.

## Bestuur

### ***Beleid en sturing***

De medewerkers van de gemeente schetsen een dorps- en wijkgerichte gemeentelijke organisatie. Gemert-Bakel bestaat uit zeven zeer verschillende gemeenschappen die elk een eigen benadering vergen. Men werkt via informele netwerken van maatschappelijke organisaties, dorpsraden e.d. De dorpsondersteuners verbinden het informele met het formele en zij zijn in dienst van een stichting voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening die door de gemeente wordt gesubsidieerd, maar zij worden aangestuurd door de inwoners. Zij vormen het eerste aanspreekpunt en een vast contactpunt voor bewoners bij vragen over zorg en zij bekijken eerst of mensen het probleem zelf kunnen oplossen, of dat zij dat als dorpsondersteuner kunnen. Pas daarna is formele hulp aan de orde. Deze manier van werken is laagdrempelig maar betekent soms wel dat de gemeente niet goed op hoogte is van de informele oplossingen die de dorpsondersteuners bieden. Het is de vraag of dat altijd een probleem is, het gaat erom dat de inwoner een oplossing vindt voor zijn probleem, zo stelt de ambtelijke organisatie. De gemeente zet al jaren in op het instandhouden van allerlei voorzieningen in dorpshuizen zoals de bibliotheek, scholen, kinderopvang en de gymzaal omdat die bijdragen aan de leefbaarheid en het welzijn. De wijkteams hebben een vaste bezetting van professionals van kernpartners in het sociaal domein en zijn daardoor herkenbare gezichten voor de inwoners. Vanuit de gemeente zijn re-integratieconsulenten, wmo-consulenten, opvoedondersteuners en regievoerders onderdeel van de wijkteams. Die laatste zijn vooral bedoeld om knelpunten op te lossen. Die verschillende functies zijn voor de gemeente en de wijkteams relevant, maar het mag voor de inwoner niet uitmaken aan wie hij zijn vraag stelt: iedereen is toegang. Dat betekent niet dat dit allemaal al

vlekkeloos loopt; vooral professionals moeten nog leren om te werken in de breedte en zo te kijken naar inwonervragen.

De medewerkers hebben ervaren dat de 3D-operatie de interne organisatie van de gemeente enorm versterkt heeft. Er zijn verschillende ingangen naar de zorg en bevoegdheden zijn bewust laag in de organisatie belegd. Het gaat om de kracht van de inwoners, de sociale netwerken en de professionals. Het motto is: "Aanraken is afmaken", waarmee wordt bedoeld dat degene die als eerste wordt aangesproken om hulp te verlenen, iemand pas weer loslaat wanneer hij of zij passende zorg ontvangt of het probleem is opgelost. Samenwerken gebeurt vanuit de relatie, niet vanuit wetten of systemen en daar spreken alle betrokkenen elkaar ook op aan, zo vertellen ambtenaren. Dit is mogelijk omdat er als ruggengraat een stevige set sturingsinformatie beschikbaar is. Dat betreft informatie over geld, servicenormen, inzicht in doelgroepen op wijkniveau en wijkprofielen. Deze set gegevens is behulpzaam bij het beantwoorden van de vraag wat een dorp aan zorg nodig heeft en wat het kost. Door zowel te sturen op relaties als op cijfers, ontstaat inzicht in de profielen van de wijken. De organisatie van de zorg is zoveel mogelijk beleids- en regelarm. Slechts 20% van de vragen wordt met behulp van individuele voorzieningen opgelost (via de Peelorganisatie).

Leden van het college geven aan dat de dienstverlening voorop staat in deze gemeente. Er is een adviesgroep sociaal domein die met beleidsstukken meeleeft en participeert in het traject 'cliëntbetrokkenheid'. Deze adviesgroep is een vaste vorm van participatie. Vanuit de adviesgroep worden er participatiegroepen ontwikkeld, bestaande uit ouders, jongeren, uitkeringsgerechtigden en ouderen en denken mee vanuit de praktijk. De volgende stap is het betrekken van inwoners; deze kunnen mee vorm geven aan de zorg in de gemeente. De participatie strekt zich ook uit over de

jeugdzorg; ouders denken mee. De wethouder Sociaal Domein legt geregeld huisbezoeken af omdat men het aanhoren van verhalen belangrijk vindt. Wil men de zorg dichtbij de burger organiseren, dan is nabijheid een voorwaarde. Het is een goede keus geweest om de zorg bij gemeenten te beleggen. Die kent de inwoners beter dan afstandelijke, door het Rijk aangestuurde zorgkantoren. Het is ook uitermate logisch om het wel en wee van inwoners te verbinden aan de lokale overheid. De ervaringen rond de decentralisaties leiden ertoe dat het bestuur positief staat tegenover (nieuwe) opgaven zoals inburgering, volwasseneneducatie, de integratie van kinderopvang met onderwijs en een deel van de langdurige zorg.

Men brengt door middel van wijkfoto's (een soort dashboard) in beeld wat zich in een wijk of dorp afspeelt. Dit vormt de basis voor een ontwikkelagenda, die in samenwerking met de desbetreffende wijk of dorp tot stand komt. Vanuit de organisatie werken de wethouder, de manager sociaal domein en de regievoerder nauw samen. Het gemeentehuis is zo verbouwd dat de werkwijze van de hulpverleners door de inrichting wordt ondersteund. Alle betrokkenen kunnen daar samenkomen en met elkaar overleggen.

Ambtenaren vertellen dat er weinig klachten zijn over de zorg. In 80% van de gevallen wordt de zorgproblematiek lokaal opgelost en 20% wordt opgelost via individuele voorzieningen waarbij de peelgemeenten regionaal samenwerken; een rem op het budget was daarom niet nodig. Het zorgprofiel van de gemeente is evenwel nog niet in zicht omdat er nog meer informatie nodig is om analyses mee te maken. Die informatie is lastig te clusteren vanwege de privacy-regelgeving. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties delen deze observatie en ook de zorgondernemers nemen dit waar. Samenwerking en casemanagement vereist uitwisseling van

gegevens, maar dat is juist vaak niet toegestaan. Er wordt nu gezocht naar werkwijzen die én de wet eerbiedigen maar anderzijds effectief zijn.

Wat goed gaat volgens de maatschappelijke organisaties is dat er bij problemen altijd wordt gezocht naar oplossingen. De kleinschaligheid van de gemeente zit daarbij niet in de weg, men ziet dit juist als een voordeel: iedereen kent elkaars problemen, de overheid is nabij. Daar staat tegenover dat het ook voorkomt dat mensen te lang proberen hun probleem informeel op te lossen. Wanneer dat niet lukt en er formele hulp wordt ingeschakeld, kan blijken dat het probleem ondertussen heel groot is geworden. Medewerkers van de gemeente maar ook de vertegenwoordigers van zorgaanbieders roemen allen de sociale cohesie, maar zien tegelijkertijd dat privacy-vraagstukken niet alleen hun eigen werk belemmeren. De kleinschaligheid leidt er ook toe dat er schaamte is om problemen te delen en dat de verwijzing naar informele ondersteuning niet altijd leidt tot het aanvaarden van hulp. Het neigt naar een toedekcultuur.

### ***Administratieve druk en bureaucratie***

De wethouder voert een consistent beleid maar desalniettemin is er soms wel sprake van bureaucratie, aldus raadsleden. Op verschillende momenten wordt er informatie aan de inwoners gevraagd of verzamelt de gemeente informatie (bijv. voor de wijkfoto). Die informatie is dan nodig om keuzes te kunnen maken, beleid aan te scherpen en de inwoner nog beter van dienst te zijn. Dit kan echter wel als bureaucratisch worden ervaren maar het is dan niet slecht.

### ***Interbestuurlijke verhoudingen***

Raadsleden ervaren de start van de decentralisaties als lastig; er komt veel informatie op de raadsleden af en overzicht houden was een probleem. Sturen met die informatie is ook lastig, vooral voor kleine fracties, want waar concentreer je je op? Grote fracties focussen gemakkelijker omdat zij eenvoudigweg meer mensen ter beschikking hebben. Zij kwalificeren zorgtaken als medebewindstaken met beperkte beleidsvrijheid en vinden het belangrijk om meer zicht te krijgen op de budgettaire ruimte. Zij vinden dat zij alleen moeten bijsturen en dat gaat goed.

In de periode 2014 – 2015 hadden ze veel moeite met de grote pakken papier waarin al het beleid m.b.t. de uitvoering was samengebracht. Deze bulk aan informatie leidde ertoe dat de grote lijnen uit zicht raakten en de controleerbaarheid door de raad van collegebesluiten afnam. Het initiatief tot het huidige beleid was dan ook niet afkomstig uit de raad maar kwam van het college.

## Democratie

### ***Nabijheid versus afstand van burgers tot het lokaal bestuur***

Raadsleden ervaren dat de contacten met de dorpsondersteuners snel en concreet zijn. De grote hoeveelheid informatie die ook op alle adviescommissies en cliëntenraden af kwam, maakte de afstand tussen de gemeente, de adviesorganen en andere participerende partijen groter. Zij vragen zich af of dat simpeler had gekund. Wat zij op dit moment waarnemen is dat de afstand tussen de gemeentelijke organisatie en de zorgverlening niet groter is geworden, maar dat de afstand tussen de politiek en de burger wel groter werd. Dat komt onder andere doordat er te weinig tijd is om bij alle activiteiten aan te sluiten of aanwezig te zijn. Wat raadsleden verder vinden bijdragen aan de kwaliteit van het beleid

is het feit dat een ingewerkte, langzittende wethouder de lijnen die het uitzette, ook consequent handhaaft.

### ***Handelingsvrijheid van gecontracteerde professionals, frontlijnwerkers en ambtenaren***

De zorgaanbieders vertellen dat ze de ruimte hebben gekregen om actief bij te dragen aan de vormgeving van het beleid en dat ze veel ruimte gelaten wordt om naar eigen idee te handelen. Ook laat de gemeente veel ruimte aan het samenstellen en organiseren van diverse participatiegremia. Het wordt wel gefaciliteerd maar de gemeente is verder terughoudend.

### ***Democratische legitimatie***

De wethouder vertelt dat het aan de raad lastig is uit te leggen dat de huidige overschotten worden gebruikt voor preventie en vroegsignalering. Dat zijn lastig telbare doelen, de noodzaak is moeilijk te onderbouwen en het effect is ook niet eenvoudig in kaart te brengen. Het is dan ook lastig om hier draagvlak voor te krijgen omdat het niet direct concreet tastbaar is. Het draagvlak voor het beleid wordt elders in het domein 'verdiend'. Deze situatie draagt er wel toe bij dat er heel inhoudelijk wordt gediscussieerd op alle niveaus en er steeds een kritische houding is ten aanzien van overheidsinterventies. Steeds komt de vraag op tafel welk probleem er met welke maatregel wordt opgelost. Investeren in preventie heeft ook een nadeel in de vorm van de zgn. 'uitval van verdiensten'. Er valt nu eenmaal meer waardering te oogsten met de aanpak van problemen dan met het voorkomen daarvan, dat is veel minder zichtbaar. Ook neemt hij waar dat de raad het lastig vindt om oordelen op te halen buiten de geïnstitutionaliseerde participatiekaders. Het is voor iedereen nog een



stap om van medezeggenschap naar cliëntbetrokkenheid te komen. De adviesgroepen waarin jongeren, werklozen, ouderen etc. vertegenwoordigd zijn, zijn daarin een eerste stap. Het is hun rol om te signaleren en het bestuur uit te nodigen om kennis te nemen van de praktijk.

### ***Regionale samenwerking***

Raadsleden ervaren de regionale samenwerking (de Peelorganisatie) als positief, hoewel zij het lastig vinden om precies te volgen wat zich daar afspeelt. Recent hebben zich wijzigingen in de samenstelling van het verband voorgedaan, wat ertoe leidde dat nu vijf gemeenten met een globaal gelijke visie samenwerken. Dat heeft ertoe geleid dat Wmo-consulenten nu weer decentraal werken en dat is positief. Het uitgangspunt bij alle gemeenten is "lokaal, tenzij" en daardoor knelt het niet; er is voldoende vrijheid om af te wijken. De raadsleden zouden het actief betrekken door de regio-organisatie van raadsleden uit alle gemeenten toejuichen. Dat gebeurt nu via de colleges en dat is in wezen een omweg. Raadsleden merken op dat in de regionale samenwerking politieke afwegingen geen rol spelen. Het gaat vooral om het goed regelen van zaken.

## Financiën

### ***Houdbaarheid***

Er is in zoverre zicht op de financiën dat het inderdaad goedkoper blijkt te kunnen dan voor 2015. Dat er nu geld wordt overgehouden komt vooral doordat men ver voor 2015 het sociaal domein anders is gaan benaderen. Dat betaalt zich nu letterlijk uit. De gemeente houdt op de zorg 1,5 miljoen euro over en dit budget wordt in een egalisatiereserve beschikbaar gehouden waardoor er daardoor ruimte is

voor investeringen in preventie. Het budget voor het sociaal domein wordt ook echt alleen daarvoor gebruikt. De pluriformiteit van financiering is wel lastig omdat de potjes in de praktijk lastig op elkaar zijn aan te sluiten. Bijvoorbeeld als iemand met een beperking werk zoekt, heeft dat gevolgen voor allerlei regelingen. Gemert-Bakel geeft aan beleidsmakers in Den Haag graag mee dat een voorspelbare budgetruimte en minder regels het realiseren van de decentralisatiedoelen werkelijk zou helpen.