

Woerden

Foto

Waarom in de selectie?

Woerden is gekozen omdat het met 51.000 inwoners een middelgrote gemeente is, in de provincie Utrecht ligt en sociaaleconomisch bovengemiddelde kenmerken heeft. Een laatste reden is dat de demografische opbouw qua leeftijd bijna exact het landelijk gemiddelde weerspiegelt. Tot slot krijgt Woerden in het verdeelmodel sociaal domein een budget toegekend dat niet sterk afwijkt van het op aannames gereconstrueerde historisch zorggebruik.

Demografie en sociaaleconomische situatie

Naast de reeds beschreven leeftijdsopbouw (gelijk aan het landelijk gemiddelde) heeft Woerden een percentage (westerse en niet-westerse) allochtonen dat onder het landelijk gemiddelde ligt en ook lager is dan gemeenten van vergelijkbare grootte. 60% van de huishoudens zit in de bovenste twee inkomensklassen; dat is ook hoger dan in de provincie Utrecht. Tweederde van de woningen zijn

koopwoningen, 24% is sociale huur (vgl. 56% en 30% landelijk gemiddeld). De afhankelijkheid van een bijstandsuitkering is er laag; nog geen 2% tegenover 5% gemiddeld. De publieke gezondheid en redzaamheid wordt volgens de 'Gezondheidsmonitor GGD'en, CBS en RIVM, 2012' door de inwoners ook veel beter dan landelijk ervaren. Dit valt met name op bij de 65+'ers op de gebieden mentale en fysieke gezondheid en zelfredzaamheid. Het toekomstig zorggebruik wordt vanwege de lage cijfers over alleenstaanden, kinderen met kans op armoede, lage inkomens etc. ook lager ingeschat dan landelijk gemiddeld.

Zorggebruik

De goede gezondheidssituatie is terug te zien in het zorggebruik: dit is op alle gebieden (jeugdhulp met en zonder verblijf, Wmo-maatwerkvoorzieningen, re-integratievoorzieningen) veel lager dan gemiddeld. Maar de mensen die gebruik maken van zorg, hebben vaak meer voorzieningen; er is sprake van stapeling. In Woerden hebben 50 van de 1.000 huishoudens minimaal 3 voorzieningen; dit is hetzelfde als landelijk en als het gemiddelde in die grootteklasse, maar meer dan in de provincie (40 van de 1.000). Dit zou op grond van het lage zorggebruik niet direct te verwachten zijn.

Financiën sociaal domein

De goede sociaaleconomische gezondheidstoestand en het lage zorggebruik leiden er toe dat zowel het gereconstrueerde historische zorggebruik als de rijksuitkering sociaal domein in 2017 van € 380,- per inwoner ruim 20% lager ligt dan het landelijk gemiddelde.

Bestuur

Beleid en sturing

Bij de vormgeving van het nieuwe sociaal domein hanteert de gemeente Woerden de uitgangspunten innovatie, aansluiting op de leefwereld van inwoners en een verschuiving van de tweedelijnszorg naar de eerste- en nuldelijn (eigen regie en beroep op sociale netwerken).

Om innovatie en initiatieven vanuit de lokale samenleving te faciliteren, is in het coalitieakkoord van 2014 een investeringsfonds Sociaal Domein afgesproken. Hoewel gesprekspartners van meerdere geledingen opmerken dat het in de lokale samenleving nog ontbreekt aan voldoende innovatiekracht, geloven betrokkenen dat de sociale infrastructuur in een bepaalde mate kan worden geprikkeld om tot nieuwe initiatieven te komen. Voorwaarde daarvoor is dat de leefwereld van inwoners als vertrekpunt wordt genomen. Volgens een gesprekspartner uit de ambtelijke organisatie vraagt dit van betrokken professionals en ambtenaren om over de grenzen van het eigen domein heen te kijken. "Op den duur raak je gewend aan de gewoontes en de logica van het domein waarin je werkt en denk je steeds meer vanuit systemen in plaats van mensen. Daar word je je iedere keer bewust van als je aansluiting probeert te vinden met de leefwereld van inwoners" vertelt zij. 'Ontschot werken' wordt steeds belangrijker en om die reden is er vanuit de gemeente een cultuurtraject opgezet waarin betrokkenen de grenzen proberen op te zoeken en leren om samen te werken met de uitgangspunten voor ogen.

De gemeente probeert maatschappelijke organisaties bij elkaar te brengen en verbinding te creëren. Samenwerking tussen zorgaanbieders onderling en met de gemeente vindt vanaf de preventie plaats. De gemeente heeft voor alle hulpvragen in het sociaal domein één loket opgezet, genaamd 'Woerden wijzer'. Hier werken verschillende organisaties samen, waardoor hulpvragen in een breder perspectief

worden geplaatst. Er wordt gewerkt aan de hand van ondersteuningsplannen, waar het beroep doen op sociale netwerken onderdeel van uit maakt. Indien nodig, volgt er een indicatie door de gemeente en wordt er doorverwezen naar een tweedelijnsvoorziening, maar ook dan is het streven om de regierol in eerste instantie bij het gezin te laten. Op deze manier blijft de situatie en de behoefte van het gezin leidend. Als kanttekening wordt vanuit de ambtelijke organisatie gewezen op het cultuurverschil tussen de gemeente en het zorgdomein. Een voorbeeld daarvan is het eigenaarschap van zorgdossiers. Volgens huisartsen zijn zij de eigenaar van het dossier van hun patiënt, terwijl de gemeente de inwoner als eigenaar ziet van het eigen dossier. Dergelijke verschillen leiden dan ook tot uiteenlopende werkwijzen. Zo heeft de gemeente de zogenaamde 'inwonercloud' laten ontwikkelen. Deze wordt binnenkort gelanceerd. Dit betreft een digitaal systeem waarmee inwoners hun hulpvraag kunnen indienen en eigenaar zijn van hun dossier. Dit betekent dat zij zelf kunnen bepalen met wie zij informatie uit hun dossier kunnen delen. . Verder is de status van de hulpvraag zichtbaar en in gevallen waarbij een traject gaande is, hebben inwoners zicht op de procedure, de afspraken en andere relevante informatie. Ook zijn er verhalen te vinden over hoe mensen de verleende zorg en ondersteuning bij een zorgaanbieder hebben ervaren. Op deze wijze kunnen inwoners gebruik maken van de ervaringen van anderen.

Voor crisissituaties waarbij direct moet worden gehandeld, heeft de gemeente aparte teams in het leven geroepen, de zogenaamde 'eropaf teams'. Hier zijn korte lijnen met de hulpverlening. Daarnaast pakt de gemeente criminaliteit aan de voorkant aan en hanteert daarvoor een persoonsgerichte aanpak waarbij het OM en de politie zijn betrokken. Tenslotte werkt de gemeente met een pilot 'casemanagement' voor mensen met ernstige psychiatrische aandoeningen.

Ten behoeve van de keuzevrijheid van inwoners heeft de gemeente ervoor gekozen met veel aanbieders in zee te gaan. Er is zorg in natura maar er kan ook gekozen worden voor een persoonsgebonden budget (PGB). In Woerden maakt ongeveer 25% van inwoners met een hulpvraag gebruik van een PGB. In Woerden loopt samen met Delft een door de tweede kamer opgedragen pilot met het integraal PGB. Dan betreft het alle wet- en regelgeving van VWS, SZW en Onderwijs.

De keuzevrijheid leidt soms tot uiteenlopende prioriteiten: waar het bijvoorbeeld bij de gemeente gaat om een kosten-batenanalyse, heeft de zorgverzekeraar alleen oog voor de businesscase. Een ambtenaar vindt 'ontschot werken' aan de ene kant en kaders en regeltjes stellen aan de andere kant een tegenstrijdig gegeven (paradox).

Administratieve druk en bureaucratie

Wethouders en ambtenaren noemen de bedrijfsvoering rondom de gedecentraliseerde taken. Er is veel administratieve druk die wordt veroorzaakt door verschillen in standaarden en systemen die nodig zijn voor zowel de registratie als verantwoordingsprocessen. Deze verschillen bestaan niet alleen tussen gemeenten en zorgaanbieders, maar ook tussen gemeenten onderling. Dat betekent dat gecontracteerde aanbieders te maken hebben met veel verschillende administratieve systemen en dit brengt niet alleen extra kosten met zich mee, maar zorgt er ook voor dat zij minder capaciteit overhouden voor hun kerntaak, hulpverlening. Den Haag is achtergebleven vertelt een wethouder die van mening is dat het ondersteunen van de lokale bedrijfsvoering van het Rijk afkomstig moet zijn. Wat deze wethouder kwalijk vindt, is dat de gemeenteraad een fundamentele taak erbij heeft gekregen, zonder extra ondersteuning vanuit het Rijk. De gemeenteraad beschikt niet over voldoende mankracht en expertise om de complexe materie rondom de uitvoering van de decentralisaties erbij te

doen. De helft van de gemeentelijke begroting is geld dat kan worden besteed aan het sociaal domein. Dat zegt iets over de omvang van de taken en het werk dat het met zich meebrengt.

Een lid van de Participatieraad merkt op dat ook bij het opzetten van burgerinitiatieven inwoners vaak tegen bureaucratie oplopen. Ambtenaren hebben een beperkt mandaat en dat werkt dempend op de energie uit de samenleving. Er moet nog een omslag plaatsvinden vanuit het systeemdenken naar de leefwereld van inwoners en de gemeente en de Participatieraad werken hieraan aan de hand van een gezamenlijke agenda.

Maatwerk versus gemeenschappelijke regelingen

Zowel door ambtenaren als door wethouders wordt opgemerkt dat er weinig zorginstellingen zijn in Woerden. Voor verschillende voorzieningen moeten jongeren al snel naar Utrecht toe. De gemeente draagt financieel bij aan voorzieningen die regionaal zijn georganiseerd en dit leidt tot scheve verhoudingen tussen gemeenten voor wat betreft voorzieningen op lokaal niveau.

Interbestuurlijke verhoudingen

Alle gesprekspartners vinden dat 'Den Haag' een sturende houding heeft ten opzichte van gemeenten. De boodschap is dan ook luid en helder: "Laat los en pak de taken op waar je wel over gaat." Het Rijk heeft bepaalde taken overgedragen, dan moet zij ook vertrouwen hebben in het lokaal bestuur. Leden van de gemeenteraad geven aan dat verantwoordelijkheden volledig zijn overgedragen, maar dat geldt niet voor de bevoegdheden, die werden slechts ten dele overgedragen. Een raadslid geeft de Participatiewet als voorbeeld. Werkgevers worden verantwoordelijk gesteld voor het creëren van beschut werk en participatiebanen. In plaats van het proces tijd te geven, legt 'Den Haag' werkgevers een quotum op. Meerdere gesprekspartners oordelen dat Den Haag zich beter kan richten op de vraag

hoe de decentralisaties te faciliteren in plaats van deze te sturen.

Democratie

Nabijheid versus afstand van burgers tot het lokaal bestuur

De gemeente probeert in de organisatie van zorg en ondersteuning steeds meer aansluiting te vinden bij de leefwereld van inwoners, zo vertellen meerdere gesprekspartners vanuit verschillende geledingen. Dit vergt een andere benadering van hulpvragen. De gemeente probeert bij inkoop van zorg en ondersteuning te sturen op outcome in plaats van op het aantal handelingen. Volgens wethouders en ambtenaren neigen zorgaanbieders er nog steeds toe om te denken vanuit hun eigen diensten en producten in plaats vanuit resultaten en oplossingen. Zo vertelde een ambtenaar dat de gemeente getracht heeft sportverenigingen met jeugdzorg te verbinden. Terwijl deze beweging bij sportverenigingen leidde tot de aanvraag van *nieuwe* producten, zoals 300 surfplanken, nam in de jeugdzorg het aanbod van *dezelfde* diensten en producten toe.

Ook door het stimuleren van innovatie (door middel van het beschikbaar stellen door de gemeente van budgetten) en burgerinitiatieven probeert de gemeente aansluiting te vinden bij de leefwereld van inwoners. Een lid van de Participatieraad merkt op dat dit proces tijd vergt. Initiatiefnemers die bekend zijn met het bureaucratische systeem slagen er vaker in om in aanmerking te komen voor een budget of andere vormen van facilitering, terwijl degenen die deze behendigheid niet hebben, sneller afhaken. Een ander zorgpunt is dat niet alle inwoners hulp weten te vinden en dit geldt met name voor jongeren. Het is wel voorgekomen dat jongeren met complexe(re) hulpvragen niet op de hoogte waren van het recht op onafhankelijke ondersteuning bij de intake. Een wethouder voegt nog twee

zorgpunten toe, namelijk de groep NUG'ers ofwel de Niet-UitkeringsGerechtigden en de overgang van 18- naar 18+. Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering wordt uitgegaan van de gezamenlijke huishoudinkomenstoets, waardoor met name jongeren niet langer in aanmerking komen voor de bijstand. Vaak komen deze jongeren juist uit gezinnen met zwaardere problemen en zijn ze niet in staat om perspectieven te organiseren. Deze groep dreigt van de radar te verdwijnen. De tweede zorg is de overgang van 18- naar 18+. Als dit niet zorgvuldig plaatsvindt, kunnen jongeren met zwaardere problemen buiten de boot vallen en uit beeld raken.

Democratische legitimatie

Een wethouder vertelt over de 'Werkconferentie Sociaal Domein'. De conferentie vindt om de twee weken plaats, van iedere politieke partij is een raadslid vertegenwoordigd. Raadsleden, wethouders en ambtenaren kijken gezamenlijk naar de stand van zaken in het sociaal domein. Een steeds terugkerend bespreekpunt is welke stappen gezet moeten worden om de beoogde doelstellingen te realiseren. Er is geen sprake van een politieke setting waarbij politieke afwegingen worden gemaakt. De vormgeving van het sociaal domein wordt als een gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien, waarbij raadsleden, wethouders en ambtenaren samen tot oplossingen proberen te komen.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt dat de inkoopkaders door de gemeenteraad zijn vastgesteld, maar als het gaat om de uitvoering wordt van raadsleden verwacht dat zij op afstand blijven. Het is lastig voor raadsleden om hun bemoeienis te beperken, aangezien de uitvoering van de decentralisaties uiteindelijk de lokale werkelijkheid bepaalt. Het blijft dan ook ingewikkeld wanneer en in hoeverre raadsleden afstand moeten bewaren. Ook wethouders kunnen zich voorstellen dat het voor raadsleden lastig kan zijn om te beoordelen wat 'gepaste afstand' is.

Regionale samenwerking

Als het gaat om besluitvorming en inkoop van bepaalde typen zorg en ondersteuning op regionaal niveau, oordelen raadsleden dat dit vaak op gespannen voet staat met de lokale context. Voor de uitvoering van de Participatiewet is een gemeenschappelijke regeling met drie andere gemeenten aangegaan.

De leden van het college ervaren regionale samenwerking in het algemeen als lastig; betrokken gemeenten zouden volgens hen meer met elkaar in gesprek moeten om meer verbinding aan te brengen.

Financiën

Houdbaarheid

Voor de financiële houdbaarheid van zorg en ondersteuning zet de gemeente in op innovatie door middel van de al eerder genoemde door de gemeente beschikbaar gestelde budgetten. Ook worden burgerinitiatieven gestimuleerd en probeert de gemeente zorg en ondersteuning zo veel mogelijk aan de voorkant te organiseren, zodat er een verschuiving plaatsvindt van de tweede lijn naar de eerste en nulde lijn. Bij dat laatste gaat het met name om eigen regie en beroep op sociale netwerken. Dit vergt wel investeringen door de gemeente zoals het al genoemde investeringsfonds Sociaal Domein.

Sturing

Vanuit het college wordt aangegeven dat het lastig is om volledig zicht te krijgen op de uitgaven. Nu pas begint er een beeld te ontstaan, de mist trekt langzaam op. Belangrijk in de sturing is de

verschuiving van kwantitatief gericht sturen naar kwalitatieve indicatoren. Hier zijn de gemeenteraad en het college, de ambtenaren en de maatschappelijke organisaties regelmatig met elkaar over in gesprek.