

Zeewolde

Pionieren in de polder

Foto

Waarom in de selectie?

Zeewolde is gekozen omdat het een kleinere gemeente is (22.000 inwoners), geen centrumfunctie heeft en landelijk van karakter is. Verder is het in twee opzichten een jonge gemeente: hij is ontstaan in 1984 en er wonen veel jongeren. Tot slot is de goede inkomenssituatie reden voor selectie geweest.

Demografie en sociaaleconomische selectie

Het percentage inwoners tot 25 jaar bedraagt 35% (gemiddeld: 29%) en het aandeel 65+'ers is slechts 11% (landelijk 18%). Het percentage niet-westerse allochtonen is veel lager dan landelijk, maar typerend voor deze grootteklasse (4%). De inkomenssituatie is zeer goed te noemen: 30% in de

hoogste twee (van de vier) inkomensklassen, 44% in de laagste twee. Landelijk is dit per definitie 25% en 50%. Dit hangt samen met het eigenwoningbezit van 67%.

Zorggebruik

De cijfers laten zien dat de publieke gezondheid en redzaamheid beter zijn dan het landelijk gemiddelde, en het voorspeld toekomstig zorggebruik is lager dan landelijk. De cijfers over het zorggebruik sluiten hierop aan: er is een gemiddeld aantal gebruikers jeugdzorg, een laag aantal gebruikers van re-integratietrajecten en maatwerkarrangementen Wmo. Van de groep jongeren die jeugdhulp ontvangt, krijgt wel 25% residentiële zorg; landelijk is dat 12%.

Financiën sociaal domein

Vanwege het lage zorggebruik en de gunstige objectieve factoren, ontvangt Zeewolde een lage uitkering sociaal domein: met ruim € 320,- per inwoner ligt dit ongeveer 30% lager dan het landelijk gemiddelde van ruim € 475,-.

Bestuur

Beleid en sturing

Zowel de aanwezige contractpartij als de ambtelijke organisatie delen dat het concept 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur niet altijd hanteerbaar is binnen het huidige wettelijke regime. Daarvoor sluiten de wetten van afzonderlijke domeinen niet voldoende op elkaar aan. Ook de poging om met de zorgverzekeraar samen te werken, ervaart de gemeente als zeer moeizaam. De verhouding met de zorgverzekeraar is in meerdere opzichten problematisch. "De zorgverzekeraar lijkt geen oog te hebben voor het

maatschappelijke belang en lijkt alleen te kijken naar het eigen bedrijfsbelang” zo stellen ambtenaren en de wethouder, belast met de sociaal domein-portefeuille. Men vraagt zich dan ook af waarom het Rijk bepaalde taken bij de zorgverzekeraar heeft neergelegd, want deze knip werkt belemmerend. Bijvoorbeeld bij de inzet van wijkverpleegkundigen maar ook bij Veilig Thuis, het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, zijn zorgaanbieders werkzaam die onder de zorgverzekeraar vallen. Samenwerking en afstemming met deze partijen verloopt volgens de gemeente moeizaam, waardoor het moeilijk is om te ontschotten. Toch staan die schotten een integrale werkwijze, alle mogelijke welzijns-, zorg en werktoeleidingsvoorzieningen zijn geconcentreerd op één plek, niet in de weg.

Organisatie

In de aanpak van de 3 D's staat continuïteit van zorg en ondersteuning voorop. Gemeente Zeewolde heeft gekozen voor een pragmatische aanpak: "waar het kan, aansluiten bij bestaande organisaties en werkwijzen en waar het moet, anders organiseren." Vanuit de ambtelijke organisatie wordt benadrukt dat de burger niets mag merken van de worstelingen rondom de decentralisaties. De decentralisaties zijn dus nog geen aanleiding geweest voor een geheel nieuwe aanpak. Keukentafelgesprekken zijn al jaren een reguliere werkwijze. Ook was de ervaring dat de jeugdhulp al goed geregeld was op provinciaal niveau en de gemeente ziet dan ook geen reden om daarin veranderingen aan te brengen. Verder hanteert men het uitgangspunt dat eerst maar eens bezien wordt wat so wie so de gevolgen zijn van 3 D's, waarna het beleid op den duur kan worden bijgesteld. Het is niet nodig al te snel correcties door te voeren in de huidige aanpak als deze nog goed blijkt te werken om reden van de nieuwe ordening van taken alleen; het gaat om de inhoudelijke kwaliteit. In deze fase blijft de gemeente betrokken bij de uitvoering van de nieuwe taken en stuurt zij mee in het proces van

hulpverlening. Zeewolde werkte al in hoge mate integraal, dus er is geen nieuwe wereld aan het ontstaan, het is meer de kunst om nieuwe taken te doen aansluiten op de bestaande werkwijzen. Er zijn wel zorgen als het gaat om het overeind houden van de gespecialiseerde jeugdzorg. Als het gebruik daarvan sterk terugloopt omdat alle gemeenten inzetten op het voorkomen van gebruik, dan gaat er ook een voorziening verloren die onontbeerlijk is. De afkalvende infrastructuur als gevolg van vraaguitval is een vraagstuk van en voor alle gemeenten, niet alleen Zeewolde.

Maatwerk versus gemeenschappelijke regelingen

De gemeente werkt samen in verschillende samenwerkingsconstructen. Enerzijds met zes gemeenten uit Flevoland voor de inkoop van jeugdzorg, anderzijds met Harderwijk en Ermelo ("het oude land") voor de Wmo en de Participatiewettaken. Samenwerking met Harderwijk en Ermelo is logisch vanwege de maatschappelijke oriëntatie van de bevolking. In de ambtelijke organisatie wordt dan ook gedacht aan het inrichten van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie met Harderwijk en Ermelo. Deze uitvoeringsorganisatie zou dan de back-office vormen, alle toegangen blijven bij de gemeenten in de wijken.

Het is voor de gemeente prettig om in een klein verband samen te werken. Men ervaart de voordelen van samenwerking, bijvoorbeeld bij de regionale inkoop van zorg leidt dit tot efficiency. Tegelijk confronteert het opereren in samenwerkingsverbanden de gemeente op alle niveaus met vragen rond de meerwaarde van lokale identiteit en -aanpak. Regionale samenwerking staat daarmee soms op gespannen voet. Zo heeft Zeewolde bijvoorbeeld bij de uitvoering van Beschermd Wonen niet veel in te brengen, omdat Almere de centrumgemeente en budgethouder is, terwijl de effecten van dit beleid direct inwerken op het sociaal domein van Zeewolde.

Werken met verschillende samenwerkingspartners belet de gemeente niet om in het zogenaamde 'Ondersteuningshuis' zoveel mogelijk maatwerk aan te bieden aan de inwoners van Zeewolde. In het Ondersteuningshuis zijn verschillende organisaties gezamenlijk gehuisvest, waardoor een hulpvraag integraal wordt benaderd. Hulpvragers hebben geen enkele confrontatie met de afzonderlijke wetten waarop de zorg of hulp is gebaseerd. Er wordt heel breed gekeken naar wat er speelt, maar er wordt pas gekozen voor een integrale aanpak als dat ook aan de orde is. Er zijn immers ook altijd enkelvoudige hulpvragen en een overdaad aan probleeminventarisatie is ook niet goed. Het maakt niet uit door welk luik een hulpvraag binnenkomt, als de oorzaak van het probleem maar wordt achterhaald en aangepakt. De backoffice van het Ondersteuningshuis verbindt alle mogelijkheden aan elkaar. Bij een jongere met opvoedproblemen komt het bijvoorbeeld vaker voor dat de oorzaak in meerdere domeinen ligt. Problemen met jeugdigen zijn daarnaast in veel gevallen niet los te zien van de volwassenen in hetzelfde huishouden. Huiselijk geweld, schuldenproblematiek, verslavingsproblemen, werkloosheid kunnen allemaal een rol spelen. Het is dan ook belangrijk de hulpvraag of het signaal vanuit de school of huisarts in een breed perspectief te plaatsen, waarna er altijd kan worden afgeschaald.

Interbestuurlijke verhoudingen

De ambtelijke organisatie is van oordeel dat ze de overgehevelde taken beter, goedkoper en doelmatiger kan organiseren dan het Rijk. Door de decentralisaties heeft de gemeente beter zicht op de behoeften van de lokale bevolking dan het Rijk ooit heeft gehad. Een ambtenaar vertelt: "We kennen de cliënten en kunnen in onze dienstverlening verbindingen leggen tussen verschillende domeinen om de cliënten te voorzien van de nodige zorg en ondersteuning." Wel komt naar voren dat in het organiseren van de zorg dichterbij de burger het gevaar schuilt dat deze aanpak op den duur tot

hogere kosten leidt voor de gemeente dan verwacht. De behoefte aan zorg, hulp en aandacht is immers permanent en aanbod schept vraag, omdat enerzijds inwoners in het gesprek met professionals zich bewuster worden van hun situatie en anderzijds professionals heel veel weten over hoe situaties beter kunnen. De gemeente heeft nog geen zicht op de betaalbaarheid van het huidige aanbod. Daarom is men bezorgd dat als de eerste resultaten van de decentralisaties positief blijken wat de uitgaven betreft, dit een aanleiding zal zijn voor het Rijk om een greep in de kas te doen, terwijl het nog onduidelijk is wat de kosten op lange termijn zullen zijn.

Een andere zorg is de incidentenpolitiek in Den Haag. "Het is absoluut niet wenselijk dat er op basis van incidenten allerlei maatregelen worden afgekondigd." De gemeente wil zich niet laten leiden door incidenten en doet er van alles aan om, onder andere door snelle communicatie, deze te beperken en als er wel iets fout gaat, snel te reageren. "Er zullen zaken misgaan, maar dat is niet te vermijden. Dat hoort bij het leren over nieuwe verantwoordelijkheden." Zowel vanuit de ambtelijke organisatie als het bestuur is de hartenkreet naar het Rijk: "Laat ons voorlopig met rust."

Democratie

Nabijheid versus afstand van burgers tot het lokaal bestuur

Volgens gesprekspartners vanuit de ambtelijke organisatie is de absolute winst van de decentralisaties dat de inwoner van Zeewolde beter weet waar hij terecht kan met zijn hulpvraag. De gemeente van haar kant heeft beter zicht op de behoeften van burgers en is toegankelijker dan de provincie of het Rijk. Vanuit de gemeenteraad wordt opgemerkt dat de communicatie met de inwoners beter kan als

het gaat om de toegang tot zorg en ondersteuning want die is ook nog nieuw en onbekend. Vanuit de gemeenteraad wordt opgemerkt dat het een nieuwe ervaring is om te besluiten over zaken die mensen direct raken. Het is ingrijpend om deze verantwoordelijkheid te dragen. De raad probeert ervoor te waken om te acteren op individuele gevallen, maar is ook zoekende waar men van uit moet gaan bij beslissingen. Want wat goed beleid is, dat moet nog gaan blijken.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat de herbeoordelingen van het persoonsgebonden budget (Pgb) een belangrijke meerwaarde hebben gehad. Het heeft de gemeente meer zicht gegeven op budgetbeheersing, maar heeft ook geleid tot de constatering dat lang niet alle budgethouders voldoende zijn toegerust voor het zelf organiseren van zorg en hulp. Daardoor krijgen ze niet altijd de zorg en ondersteuning die ze echt nodig hebben. Dan staat er veel geld op een Pgb-rekening, maar is er geen zorg van ingekocht. Of een heel gezin heeft als enige inkomstenbron een Pgb van een kind, wat grote afhankelijkheden met zich mee brengt. Dergelijke situaties waren in het oude systeem niet zichtbaar voor de samenleving, niet voor de gemeente en zeker niet voor het zorgkantoor. Door de decentralisaties is het mogelijk anders te kijken naar individuele situaties van kwetsbare inwoners. Een individuele beoordeling van elke situatie maakt verschillen in zorg en ondersteuning voor de burger zichtbaar en dit leidt tot meer maatschappelijke discussies. De kortere afstand tussen burgers en het bestuur legt meer druk op het lokaal bestuur, dat zich steeds meer moet verantwoorden over gemaakte keuzes. De decentralisaties bevorderen daardoor de lokale democratie, omdat lokale keuzes over de eigen inwoners moeten worden gemaakt en het niet langer een vaag en ver weg zorgkantoor is dat beslist.

Handelingsvrijheid van gecontracteerde professionals, frontlijnwerkers en ambtenaren

De gemeente heeft bewust niet gekozen voor de rol van opdrachtgever. De taken worden dus niet volledig uitbesteed aan contractpartijen. De gemeente organiseert en stuurt mee in het proces van hulpverlening. Dit gebeurt al aan de voorkant (frontoffice) ofwel het 'Ondersteuningshuis' waarin verschillende organisaties gezamenlijk gehuisvest zijn, zoals jeugd- en opvoedhulp, cliëntondersteuning, welzijn, Centrum voor Jeugd en Gezin, etc. Er werd al integraal gewerkt, maar nu men fysiek op één locatie zit, is de samenhang nog veel groter. Het Ondersteuningshuis is met opzet niet gepositioneerd als een zorgloket of een hulpverleningsinstantie, maar als een gemeentelijke locatie van de Zeewoldse gemeenschap waar iedereen voor van alles terecht kan. Het publieke karakter versterkt het beeld dat de gemeente en de gemeenschap samen zorgdragen voor zorg en hulp aan leden van die gemeenschap. Verschillende partijen maken melding van de wereld die opengaat nu de gemeente aan zet is en direct zicht krijgt op wat zich achter voordeuren afspeelt. Dat is niet alleen goed nieuws. De andere wijze van kijken levert een schril beeld op van de stapeling van problemen waarvoor in het verleden bijvoorbeeld wel een Pgb werd afgegeven. Daarmee was er wel geld, maar nog geen adequate zorg geregeld. De herindicaties zijn dan ook niet zozeer een bureaucratische last, maar een aanleiding om gezinsbreed te kijken. Dat is een prachtige klus en een voorrecht, maar het biedt tegelijkertijd ook zicht op veel meer problemen dan eerst verondersteld. Doordat uiteenlopende disciplines samenwerken, komen er ook veel meer mensen in beeld en ontwikkelen zich relaties met huisartsen, GGZ-verpleegkundigen, jeugdartsen, sportverenigingen en het onderwijs. Ambtenaren gaan naar het huisartsenoverleg en ook op bestuurlijk niveau ontstaan contacten.

Democratische legitimatie

Vanuit de gemeenteraad wordt opgemerkt dat de sociale cohesie in Zeewolde relatief groot is. Veel burgers doen aan vrijwilligerswerk. De meeste inwoners zijn van elders gekomen en er is een grote mate van anonimiteit: "Op de Veluwe word je gevraagd bij welke familie je hoort, terwijl je in Zeewolde wordt gevraagd waar je vandaan komt" vertelt een raadslid. Inwoners moeten het vooral van elkaar hebben, in een nieuwe omgeving gaan wonen is een vorm van pionieren, en dat creëert weer een gevoel van verbondenheid. Er is een gevoel van verbondenheid vanuit een gedeelde anonieme voorgeschiedenis en dit draagt bij aan de bereidheid te investeren in de gemeenschap. Raadsleden spreken van een 'pioniersmentaliteit'.

Ondanks de grote mate van sociale cohesie voert de gemeente (nog) geen actief beleid om de inzet van maatschappelijke initiatieven en vrijwilligerswerk te bevorderen, in het kader van de 3D-operatie. De betrokkenheid is al erg hoog en dateert van ver voor 1 januari 2015. Er is ook scepsis hierover: "de participatiesamenleving lijkt meer een geloof dan een gegeven" zegt een raadslid. Bovendien kent participatie ook zijn grenzen. Gesprekspartners vanuit de ambtelijke organisatie hebben niet de indruk dat inzet van vrijwilligers de voorzieningen goedkoper maakt, misschien wel beter. "Maar de belastbaarheid van de burger kent zijn grenzen" wordt daarover opgemerkt. Velen zijn al vrijwilliger of mantelzorger en niet iedere burger zal snel om hulp vragen bij burens, familie of kennissen." Een raadslid geeft aan dat het zicht op de democratische legitimatie van de wijze waarop de nieuwe taken worden opgepakt, op dit moment nog ontbreekt. De raad zou een informerende rol moeten vervullen in de richting van de burger, maar er is aarzeling bij de raad als het gaat om contacten leggen met de burger en over de inhoud van de boodschap. Het is een moeizaam proces om dit gesprek aan te gaan,

constateren raadsleden. Zij verklaren dit uit een traditionele opvatting over de rol van de raad ten opzichte van inwoners waar de overdracht van zeggenschap geen plaats in heeft.

Wat de raad geruststelt, is het verwaarloosbaar aantal klachten. Daarbij hoort wel het voorbehoud dat er tot dusver geen grote beleidswijzigingen zijn doorgevoerd in het kader van de decentralisaties. De korting vanuit het Rijk op huishoudelijke hulp is bijvoorbeeld nog niet doorvertaald in een lager budget voor dit type ondersteuning.

De gemeenteraad benadert de decentralisaties vooral inhoudelijk, de politieke kleur is minder relevant. De aanwezige raadsleden geven aan behoefte te hebben aan cijfers om de ontwikkelingen te kunnen volgen en te controleren, om vervolgens tot besluiten te komen. Essentiële gegevens daarvoor ontbreken tot op heden en de raadsleden vragen zich af of het college die gegevens wel heeft, maar niet tijdig deelt, of dat ze er werkelijk nog niet zijn. Tegelijkertijd is er veel vertrouwen in de wethouder; er wordt wellicht te weinig gedeeld, ze zit overal bovenop. Bij een deel van raadsleden overheerst het gevoel dat het college de raad op afstand probeert te houden en dat leidt tot onmachtsgedoe. In het kader van monitoring is een commissie in het leven geroepen, maar raadsleden hebben daarmee nog niet het idee dat ze voldoende kennis hebben om het college te kunnen controleren. Deze raads werkgroep Sociaal Domein heeft op dit moment niet zozeer een controlerende taak ten opzichte van het bestuur, maar een informerende rol ten opzichte van de gemeenteraad omtrent de ontwikkelingen in de decentralisaties. Raadsleden zien de decentralisaties nu als een 'collegeding', dat vooral veel controle oproept door de raad, wat ten koste gaat van de kaderstelling. Misschien is dit passend bij deze fase, hoe de verhoudingen zich nader ontwikkelen is nog niet duidelijk. Vanuit de Rekenkamer Zeewolde is vooral gereageerd op de behoeften vanuit de

raad met decentralisatiebrieven. Het college geeft aan dat zelfs aan de hand van gefingeerde casuïstiek getracht is de raad mee te nemen in de nieuwe taken, en dat het onvoorstelbaar, maar de facto zo is dat men bestuurt zonder de benodigde gegevens. Zeewolde heeft een onbelast en kort verleden en dat maakt het snel inrichten van nieuwe structuren eenvoudig. Toch is het complex om enerzijds te bepalen wat lokaal te doen en wat regionaal te beleggen en ondertussen te werken aan totale integraliteit en ontschotting. Dat is een puzzel voor het college, maar nog meer voor de raad.

De decentralisaties worden in Zeewolde wel ervaren als een vehikel voor het laten landen van het Haagse concept van de participatiesamenleving. Wat een belangrijker proces is, is het 'democratiseren' van zorg en hulp. Daarmee wordt bedoeld dat de zorg waarover door zorgkantoren werd besloten in een niet-transparant proces waarover slechts heel abstract verantwoording werd afgelegd, nu onderwerp is van lokale democratische besluitvorming. Dat is een wezenlijke stap in de legitimatie van publiek gefinancierde zorg en hulp, want er ontstaat niet alleen zicht op de inhoud van besluiten, maar ook op de geldstromen.

Regionale samenwerking

Raadsleden zijn nog zoekende in hoe ze zich als gemeenteraad moeten positioneren als het gaat om regionale samenwerking. Iedere gemeente stelt het eigen beleid vast. Maar waar en in hoeverre houd je vast aan je eigen beleid en wijk je er van af? Dit is een belangrijk vraagstuk dat veel aandacht krijgt, maar raadsleden zijn er niet over uit hoe daar mee om te gaan, ook omdat er geen grote besluiten over behoeften te worden genomen. Voor college en raad is de versnipperde regionale oriëntatie suboptimaal, maar een andere ordening om meer congruentie te bewerkstelligen is bestuurlijk wel een voordeel, maar dit gaat ten koste van de inhoud en de efficiency. De oriëntatie van

de samenleving is leidend, niet de bestuurlijke. Toch is dat makkelijker gezegd dan gedaan. Zo is de maatschappelijke oriëntatie van de jeugd voor onderwijs op de Veluwe gericht, niet op Flevoland, en zijn taken als voortijdig schoolverlaten en de signaalfunctie verzuim daar belegd, terwijl de gemeente voor jeugdzorg gekozen heeft voor de provinciale infrastructuur.

Financiën

Houdbaarheid

Een van de belangrijke zorgen op lange termijn is de financiële houdbaarheid. Door de kortingen vanuit het Rijk blijft de vraag of de decentralisaties betaalbaar blijven. Er is geld gereserveerd voor een zachte landing van de decentralisaties. Een zorg vanuit de ambtelijke organisatie is dat budgettaire problemen op het terrein van zorg en ondersteuning in de toekomst steeds meer zullen worden afgewenteld op het fysieke domein. Nee verkopen bij de zorg is moeilijk, maar verhoging van onroerende zaakbelasting (OZB) lijkt ook onbegaanbaar. Daar komt bij dat de omslag naar preventie nog maar beperkt is gemaakt. Daar zou de kostenbesparing vooral in gevonden moeten worden als men Den Haag moet geloven, maar geen van de partijen heeft grote verwachtingen van preventie als kostenbesparende maatregel. Daar komt bij dat inzetten op preventie de gemeente geld kost, terwijl de baten naar zorgverzekeraars en zorgkantoren gaan.

Hoewel de ambtelijke organisatie op dit moment nog niet goed weet waar men financieel zal uitkomen, heeft men de verwachting zeker in het eerste jaar goed met het budget uit te komen en wellicht nog zelfs wat over te houden. Dat zegt echter niets over de ontwikkelingen op lange termijn. Het vermoeden is dat veel mensen hun persoonsgebonden budget (Pgb) niet (volledig) gebruiken. De

bevoorschotting loopt niet parallel met facturering en daarom is het beeld niet compleet. Gemeente is wel 'in control' in de zin dat ze weet wat ze niet weet.

Een belangrijke zorg van de gemeente is de houdbaarheid van tweedelijnsinstellingen. Wat betreft de basisvoorzieningen in het sociaal domein is de gemeente goed in staat te organiseren en te contracteren. Voor specialistische zorg verwijst de gemeente de cliënt door naar de tweede lijn. Tweedelijnsinstellingen zijn dus in wezen afhankelijk van de doorverwijzingen vanuit de gemeente. Bij te 'weinig' doorverwijzingen dreigen deze instellingen om te vallen, met het gevolg dat hun expertise verloren gaat. Op de een of andere manier zou er een zekere waarborg moeten zijn voor het in stand houden van de specialistische infrastructuur (vanuit het Rijk of de desbetreffende centrumgemeente). Dit zou je niet aan bijna 400 afzonderlijke gemeenten moeten overlaten.

Sturing

Volgens de aanwezige contractpartij neigt de gemeente soms ernaar om teveel op het budget te sturen. "De gemeente zou meer moeten sturen op kwaliteit." De ambtelijke organisatie geeft aan dat het budget voor het sociaal domein voorlopig leidend is, maar dat er in de uitvoering van de 3 D's niet wordt uitgegaan van drie afzonderlijke budgetten. Een tekort op het ene onderdeel wordt gemakkelijk opgevangen vanuit een ander onderdeel.