

Apeldoorn

Een sociale gemeente

Foto

Waarom in de selectie?

Apeldoorn is geselecteerd vanwege zijn grote omvang (159.000 inwoners), regionale centrumfunctie en fysieke structuur: uitgestrekt met vele kernen, waarvan de centrumkern veruit de grootste is. Verder is Apeldoorn qua inkomenssituatie welgesteld te noemen. Tot slot is een financiële opvallendheid reden geweest om deze gemeente te selecteren: de financiën sociaal domein wijken sterk af van het gemiddelde.

Demografie en sociaaleconomische situatie

Demografisch kent Apeldoorn een lichte vergrijzing en ontgroening. Voorts is het aandeel allochtonen lager dan landelijk en veel lager dan in gemeenten van vergelijkbare omvang. De inkomenssituatie

is goed te noemen, omdat de meerderheid van de huishoudens in de twee hoogste inkomensklassen valt. Hiermee wijkt Apeldoorn af van andere gemeenten in zijn grootteklasse. In lijn hiermee is het percentage bijstandsuitkeringen lager dan gemeenten van soortgelijke grootte. Het aantal lopende re-integratievoorzieningen is echter veel hoger; dit hangt samen met de aanwezigheid van een groot SW-bedrijf.

Zorggebruik

De gezondheidssituatie kent diverse gezichten. Voor de groep 65+ ligt de mentale en lichamelijke gezondheid en de sociale omgeving hoger dan gemiddeld, maar redzaamheid lager. De 65-ers daarentegen rapporteren een gemiddelde gezondheid en zelfredzaamheid. Het toekomstig zorggebruik (op basis van indicatoren als % kinderen met kans op armoede, alleenstaanden en lage inkomens) wijkt niet af, maar het huidig zorggebruik laat een ander beeld zien. Het huidige gebruik echter van jeugdzorg, maatwerkarrangementen Wmo en de stapeling van regelingen is hoger dan gemiddeld in Nederland. Dit hangt samen met het feit dat Apeldoorn, vanwege de bosrijke omgeving en de destijds lage grondprijzen, veel instellingen met intramurale zorg binnen haar grenzen heeft, die een functie vervullen voor heel Nederland. In die zin vervult Apeldoorn een landelijke centrumfunctie. Mede door de extramuralisering van zorg doen de bewoners van deze instellingen in toenemende mate een beroep op gemeentelijke voorzieningen.

Financiën sociaal domein

De extramuralisering zet druk op de financiën sociaal domein van Apeldoorn. In de verdeling van het rijksbudget sociaal domein is rekening gehouden met deze kenmerken, waardoor Apeldoorn (exclusief Beschermd Wonen) ruim 41% per inwoner meer budget krijgt dan gemiddeld. Toch sluiten deze

budgetten niet aan bij de gereconstrueerde uitgaven voor zorg in het verleden, dat veel hoger ligt. Naarmate het budget meer objectief en minder historisch wordt verdeeld, loopt dit verschil op. Bovendien ligt het budget voor Beschermd Wonen, dat Apeldoorn namens alle regiogemeenten ontvangt – en die identiek zijn aan de veronderstelde historische kosten, bijna twee keer zo hoog als landelijk gemiddeld. Dit plaatst de gemeente voor een grote financiële en inhoudelijke opgave.

Bestuur

Beleid en sturing

Vertegenwoordigers van de adviesraden Wmo en W&I vinden dat er onvoldoende aansluiting is tussen de nieuwe wetten. Een voorbeeld is de knip tussen huishoudelijke hulp (Wmo) en persoonlijke verzorging (Zvw). Dit betekent dat een deel van de ondersteuning, gefinancierd vanuit de Zvw, door de verpleegkundige wordt verzorgd en een ander deel voor rekening komt van de gemeente, terwijl de taken bij mensen thuis in elkaar overlopen of juist nergens bij horen. Om dit gat te overbruggen suggereren de adviesraden Wmo en W&I een bredere indicering van persoonlijke verzorging in de Zvw of een overheveling van de persoonlijke verzorging naar de gemeente. Dan zouden mensen voor bijna dezelfde ondersteuning niet te maken hebben met meerdere professionals die in en uit lopen, maar met enkele vertrouwde gezichten. Bovendien vindt door deze knip afwenteling plaats tussen regelingen, vult het ambtelijk apparaat aan: er is een drang om mensen voor de Wlz te laten indiceren, anderzijds vinden verzekeraars dat de gemeente een bredere taakopvatting zou moeten hebben, zodat een Wlz –indicatie niet nodig is.

Vanuit de ambtelijke organisatie geeft men aan dat cultuurverschillen tussen de verschillende beleidsterreinen belemmerend werken bij de integratie van alle bestaande en nieuwe taken. Er wordt actief gewerkt aan de aansluiting tussen de domeinen, bijvoorbeeld door de ambtelijke Stuurgroep 3D, die zich onder andere bezighoudt met de vraag of in de sociale wijkteams bijvoorbeeld ook arbeidsmatige dagbesteding en Werk & Inkomen kunnen worden belegd. Men ervaart de Participatiewet het meest complex om te integreren met de andere domeinen vanwege de regie en sturingsambities vanuit Den Haag.

Alle geledingen vragen aandacht voor het bredere verhaal dat op gemeenten afkomt. Extramuralisering, een opvangopgave t.a.v. vluchtelingen en de decentralisaties komen allemaal samen op lokaal niveau. Deze ontwikkelingen hebben ook hun weerslag op andere terreinen dan het sociaal domein, bijvoorbeeld op de sociale woningbouw. Het is zaak met een brede blik te kijken en te bezien wat de betekenis is van een gevarieerder maatschappij.

De ervaring leert dat de nieuwe regels vooral voor de groep 18+ tot 23 jaar nadelig zijn. Deze groep dreigt buiten de boot te vallen. Begeleiding voor jongvolwassenen is hard nodig, een baan alleen is niet genoeg om levens waar eerder begeleiding of zorg voor nodig was, op de rails te krijgen. De gemeente ervaart breed dat de samenwerking met zorgverzekeraars moeizaam is. Citaat: "je moet heel veel treden omhoog als gemeente voor je iemand spreekt die bevoegd is om afspraken met je te maken". Het duurde lang voordat verzekeraars aan de tafel zaten waar andere partijen als zorg-aanbieders allang zaten.

Administratieve druk en bureaucratie

Minder loketten en laagdrempeliger toegang tot voorzieningen beschouwen de adviesraden Wmo en

W&I als een positieve ontwikkeling. De toegang tot voorzieningen is mogelijk via het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), de huisarts en de sociale wijkteams, maar daarmee is het als bureaucratisch ervaren proces van aanmelding en intake niet verlaten, zo stellen zij. De adviesraden zien hierin de hand van de niet loslatende rijksoverheid. De ambtelijke organisatie geeft aan dat regeldruk de handelingsruimte bij het bieden van maatwerk beperkt: afwijken van algemene voorzieningen vergt al snel verantwoording en dat is een drempel. Toch belemmert de regeldruk werkgevers niet om open te staan voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Betaald of onbetaald gaan mensen aan de slag, de administratieve afhandeling volgt. Werkgevers vinden het hun eer te na om geen plaatsen te leveren en er is meer aanbod van werkplekken dan er mensen beschikbaar zijn. In de adviesraden wordt de vraag opgeworpen of het maatwerk niet is doorgeschoten: zijn er niet veel te veel aanbieders om voor elk denkbaar geval een maatoplossing te bieden? Anderzijds nemen zij waar dat in collectieve arrangementen de kwaliteit minder geborgd is. Wethouders geven aan dat vaak regionale samenwerking nodig is ("massa is kassa") om de kosten in de hand te houden, maar zeker ook de administratieve lasten voor zorgaanbieders te beperken. Samenwerking leidt dan tot gewenste uniformiteit.

Maatwerk versus gemeenschappelijke regelingen

Wat betreft gemeenschappelijke regelingen geven bestuurders aan dat het een proces is dat tijd vergt. Zo is er bijvoorbeeld (nog) geen gemeenschappelijke regelingen voor jeugdhulp. De acht betrokken gemeenten bij jeugdhulp kopen wel gezamenlijk in. Ook spreken gemeenten elkaar erop aan als er één in verhouding hoge kosten maakt. Maar een regeling voor jeugdhulp waar gezamenlijk gebruik van wordt gemaakt, is er nog niet. De *toegang* tot jeugdhulp is wel regionaal georganiseerd. Het college streeft naar een regionaal kader voor de Wmo en de jeugdhulp.

Interbestuurlijke verhoudingen

Vertegenwoordigers van de adviesraden Wmo en W&I vinden de decentralisatiewetgeving dichtgeregeld. Het Rijk zou de invulling van de decentralisaties meer aan gemeenten moeten overlaten, dus meer beleidsvrijheid. Ook het college zou graag zien dat het Rijk meer zou loslaten. De verdere vormgeving en inrichting is aan de gemeenten en dit heeft gewoon tijd nodig.

Vanuit de gemeenteraad wordt opgemerkt dat meer beleidsvrijheid gemeenten ruimte biedt om verschillende zaken in het sociaal domein integraal te organiseren ten behoeve van de burger. De keerzijde daarvan ziet men ook: meer beleidsvrijheid kan ook resulteren in meer onzekerheid bij burgers over kwaliteit van voorzieningen in hun gemeente. Raadsleden merken op dat met de decentralisaties ook andere taken in het vizier van gemeenten komen. De inburgering bijvoorbeeld is gecentraliseerd op het landelijk niveau, terwijl de organisatie van alledaagse zaken rond de inburgeraars bij gemeenten ligt. Gemeenten kunnen inburgering in samenhang met andere domeinen als onderwijs, werk en inkomen organiseren, wat het effect van de inburgering vergroot. Bovendien zijn gemeenten toegankelijker voor burgers dan een rijkswebsite als het gaat om begeleiding bij het inburgeringstraject. Dit is dan ook de eerstvolgende taak die gedecentraliseerd moet worden aldus raadsleden in Apeldoorn.

Democratie

Nabijheid versus afstand van burgers tot het lokaal bestuur

Nu de besluitvorming omtrent bepaalde zorg- en ondersteuningstaken op lokaal niveau plaatsvindt, nemen de leden van de adviesraden waar dat de gemeente, maatschappelijke organisaties en

cliënten een gezamenlijke transformatieagenda hebben. De decentralisaties hebben er toe geleid dat deze partijen meer in contact staan met elkaar en onderling communiceren over de vormgeving van het sociaal domein.

Het college geeft aan dat nu de voorzieningen dichterbij de lokale inwoners zijn georganiseerd, de gemeente meer zicht heeft op het gehele huishouden van zorgvragers en ziet patronen. Bijvoorbeeld in gezinnen waar ouders een uitkering ontvangen en een of meer kinderen gebruik maken van jeugdzorg, is het de vraag of er samenhang is tussen de problemen. Er is een sociaal vangnet georganiseerd voor crisissituaties en zaken die op het eerste gezicht nergens anders kunnen worden belegd. Daarnaast is er een sociaal meldpunt waar inwoners met hun problemen terecht kunnen. Dit meldpunt fungeert ook als signaal voor raadsleden. Worden zij aangesproken op misstanden, dan verwijzen zij er ook naar door.

Ambtenaren vertellen dat voor zorgvragers de knip tussen huishoudelijke ondersteuning en persoonlijke verzorging vaak onbegrijpelijk is. Deze knip leidt bij mensen thuis tot veel drukte omdat de ondersteuner geen maaltijd mag opwarmen en helpen met eten, maar daar apart iemand voor moet langskomen omdat dat onder persoonlijke verzorging valt. Dit leidt ook tot onbegrip over waar de gemeente nu wel en niet van is, zo vertellen ambtenaren. De gemeente is zichtbaarder en meer nabij dan het zorgkantoor, dus de onvrede wordt vaak aan de gemeente geadresseerd, ook als het om zorg gaat.

Handelingsvrijheid van gecontracteerde professionals, frontlijnwerkers en ambtenaren

Wat de handelingsvrijheid betreft, merken de leden van de adviesraden op dat de gemeente voor het contracteren van aanbieders als voorwaarde stelt dat ze samenwerken. Daarmee is de vraag nog niet

beantwoord welke partij kan worden aangesproken wanneer het fout gaat en wie waarvoor eindverantwoordelijk is. Wie moet verantwoording afleggen aan wie? Op deze vragen is nog niet altijd antwoord en onduidelijkheden van deze aard dragen er toe bij dat professionals en frontlijnwerkers zo min mogelijk risico's nemen wanneer ze samenwerken met andere partijen. In de ambtelijke organisatie houdt men zich bezig met de vraag wat een passend verantwoordingsmodel zou kunnen zijn.

Ambtenaren geven aan sterk te hechten aan het vermogen van consultants en hulpverleners om naar eigen inzicht te handelen. Zij ervaren dat consultants in (keukentafel)gesprekken goed in staat zijn te luisteren naar de persoon met een hulpvraag, maar dat zij het vervolgens lastig vinden om de uitkomsten van het gesprek te vertalen in ondersteuningsaanbod. Dit vraagt om een analytisch denkvermogen in plaats van aanbodgericht handelen en dat kost tijd, maar ook de inzet van een ander type medewerkers. De kloof tussen de ambities in het sociaal domein en het vermogen van consultants, hulpverleners en wijkwerkers is te overbruggen door het aantrekken van universitair opgeleide professionals en frontlijnwerkers. Maar die zijn lastig te vinden.

De handelingsvrijheid wordt in de uitvoering beperkt door de privacywetgeving, omdat integraliteit en samenwerking alleen mogelijk zijn op het moment dat informatie gedeeld wordt. Dit speelt vooral bij jeugdhulp, zo berichten ambtenaren. Wel geven zij aan dat het niet altijd duidelijk is wanneer informatiebelemmering het gevolg is van een juridisch privacyvraagstuk en wanneer de oorzaak gezocht moet worden in de verschillen in werkcultuur.

Democratische legitimatie

Vanuit de adviesraden Wmo, W&I en de gemeenteraad wordt gemeente Apeldoorn getypeerd als

'sociale gemeente'. Alles is erop gericht mensen en organisaties te laten meedoen, zowel in de samenleving als met het besturen van de gemeente. De ambtelijke organisatie betreft adviesraden en cliëntenraden in een steeds vroeger stadium bij de beleidsvorming en adviseert de gemeente ook contractpartijen, zorgverzekeraars en raadsleden in een vroeg stadium te betrekken bij de transformatie.

Een kanttekening van raadsleden betreft nieuwe doelgroepen. Daar zou de gemeente meer zicht op moeten krijgen, zodat er kan worden ingespeeld op hun behoeften. Ook plaatsen zij vraagtekens bij het streven van de gemeente om doelgroepen gezamenlijk gebruik te laten maken van voorzieningen. Er zijn altijd groepen die zich daar niet in kunnen vinden, bijvoorbeeld omdat het gedrag van anderen ze afschrikt of omdat er doelgroepen zijn waarvoor een specialistische benadering nodig is. Zo is het de vraag of ouderen en mensen met een gedragsstoornis altijd op elkaar zitten te wachten. Raadsleden zouden graag zien dat de gemeente meer communiceert met burgers en maatschappelijke organisaties dan nu wordt gedaan om het beleid en de mogelijkheden voor inwoners breder bekend te maken.

Vanuit de gemeenteraad is een aparte werkgroep voor het sociaal domein gevormd. Deze groep werkt aan een instrument voor monitoring. De gemeenteraad stelt zich kritisch op ten aanzien van de informatie waarvoor ze afhankelijk is van contractpartijen en professionals. Om te kunnen monitoren wat goed gaat en wat minder, zoekt men nu zelf uit wat de raad moet weten om goede besluiten te kunnen nemen. Naast financiële informatie wordt ook kwalitatieve informatie verzameld, bijvoorbeeld over de ervaring en beleving van cliënten binnen het sociaal domein. De raads werkgroep gaat regelmatig op werkbezoek en voert gesprekken met uiteenlopende partijen als zorgaanbieders,

professionals, cliënten, etc. De aandacht voor lokale monitoring komt voort uit de behoefte om zich te kunnen verantwoorden tegenover de burger. Monitoring zou tot meer transparantie over de uitgaven moeten leiden. Naast het rijksbudget ontvangt de gemeente relatief veel bijdragen van inwoners voor sociale voorzieningen. Vandaar dat de gemeenteraad transparantie in uitgaven als voorwaarde ziet voor draagvlak. Inwoners hebben het recht te weten waar hun geld aan wordt besteed.

Regionale samenwerking

De adviesraden Wmo en W&I zien dat regionale inkoop van bepaalde typen zorg zoals voor jeugd, de lokale invloed vermindert en dat geldt ook voor de inbreng van adviesraden. Dit legt druk op de lokale besluitvorming. In de gemeenteraad geeft men aan alles eraan te doen om de regionale besluitvorming zoveel mogelijk af te stemmen met lokale besluiten en omgekeerd. Een belangrijke vraag is hoe het regionale samenwerkingsconstruct overeind te houden en tegelijkertijd de legitimiteit van de lokale besluitvorming te waarborgen. Regionale samenwerking is onvermijdelijk als de gemeente zorg en ondersteuning efficiënt wil inkopen. Daarover zijn de adviesraden, het college en ambtenaren het eens. Wat betrokken wethouders als lastig ervaren, is dat ze met twee petten besturen. Ze zijn verantwoordelijk voor het lokale bestuur, maar hebben ook hun verantwoordelijkheid als centrumgemeente en voor regiotaken. Wat het college ook als lastig ervaart, is de toedeling en aanvaarding van verantwoordelijkheden bij samenwerking door betrokken partijen. Samenwerking is goed en noodzakelijk, maar roept ook vragen op ten aanzien van de verschillende soorten verantwoordelijkheden die dan samenkomen.

Als het gaat om de kwaliteit van besluitvorming op zowel lokaal als regionaal niveau vinden de leden van de adviesraden gedegen kennis en expertise in de gemeenteraad, maar ook bij de afzonderlijke

advies- of cliëntenraden een belangrijke voorwaarde. Dit niveau verschilt tussen gemeenten onderling en de Apeldoornse adviesraden vinden dit verschil niet acceptabel. Minder deskundige advies- en gemeenteraden zouden minder tegenspraak vormen voor de ambtelijke organisatie en het lokale bestuur. Wat de gemeente betreft, vindt men het dualisme een belangrijke oorzaak van de afname van kennis en deskundigheid in gemeenteraden, met name in kleine gemeenten.

Financiën

Houdbaarheid

Een zorgpunt van raadsleden is dat de gemeente geen zicht heeft op beleidsdoelen, zoals 'van zware zorg naar lichte ondersteuning' en 'van intramuraal naar ambulant' in de praktijk tot lagere zorgkosten leiden. Volgens gesprekspartners zijn er tot op heden meer mensen die een keukentafelgesprek hebben aangevraagd dan de gemeente had verwacht. Ook heeft de gemeente in 2015 meer besteed aan beschermd wonen dan was ingeschat. Ook de ambtelijke organisatie geeft aan dat er tijd nodig is om te beoordelen of de decentralisaties werken en daadwerkelijk tot lagere kosten zullen leiden. Voor nu is men vooral bezig met de uitvoering van de nieuwe taken. Hoewel de gemeenteraad de doelstellingen van de decentralisaties onderschrijft, vinden raadsleden dat de transformatie gepaard gaat met veel onduidelijkheid. Een voorbeeld is dat relevante gegevens over doelgroepen pas heel laat gedeeld werden met gemeenten, wat niet alleen voor financiële onzekerheid zorgde, maar het ook voor de gemeente lastig maakte om zich voor te bereiden op haar nieuwe verantwoordelijkheden. Essentiële gegevens ontbraken om passende zorg in te kopen, bestaande voorzieningen anders te organiseren. Het zicht op de mogelijke kosten, zeker op termijn,

is ook daardoor niet mogelijk. Een citaat vanuit de Raad: "misschien zijn we straks blij met onze beleidsvrijheid, maar nu nog niet!"

Sturing

Het college vindt dat het Rijk in de objectieve verdeelmodellen rekening moet houden met de historische context. Volgens de berekening van de objectieve verdeelmodellen ontvangt gemeente Apeldoorn 40% minder budget dan voorheen, omdat er geen rekening wordt gehouden met historisch gegroeide situaties, zoals het hoge aantal landelijke zorgvoorzieningen die vanwege de ruimte, groen en destijds goedkope grond, zich in Apeldoorn vestigden. De gemeente doet het met het geld dat ze krijgt en de keuzes die daarbij moeten worden gemaakt, vindt men lastig. Er is bijvoorbeeld gekozen voor een zachte landing van de huishoudelijke hulp waarvoor extra budget is gereserveerd. Men vraagt zich af of dit geld anders had moeten worden besteed. Zo zijn de discussies rondom de inrichting en vormgeving van het sociaal domein eerder een financieel debat dan een inhoudelijk discours over de rol van de overheid in het leven van inwoners.