

Assen

Samenwerken in gedeelde verantwoordelijkheid

Foto

Waarom in de selectie?

Assen is een Drentse gemeente met 67.000 inwoners. Naast de ligging en omvang is Assen geselecteerd vanwege zijn fysieke en demografische structuur. Het heeft behalve de hoofdkern Assen relatief weinig andere kernen. De gemeente is matig stedelijk en heeft een regionale centrumfunctie.

Demografie en sociaaleconomische situatie

De leeftijdsopbouw is nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde, maar telt minder (westerse en niet-westerse) allochtonen dan gemiddeld. Daarnaast liggen de gemiddelde inkomens iets lager en de bijstandsafhankelijkheid iets hoger dan het landelijk gemiddelde.

Zorggebruik

Over de publieke gezondheid en redzaamheid zijn geen gegevens bekend. Wel bekend is dat het aandeel gebruikers Wmo hoger ligt dan het landelijk gemiddeld, evenals de stapeling. Het gebruik van jeugdhulp zonder verblijf is hoger, maar binnen de groep die jeugdhulp ontvangt is het gebruik mét verblijf juist lager dan gemiddeld. Er zijn iets meer re-integratietrajecten.

Financiën sociaal domein

Voor wat betreft de financiën sociaal domein heeft de gemeenten een rijksbudget gekregen dat (exclusief Beschermd Wonen) ruim 40% boven het landelijke gemiddelde ligt (ongeveer € 700,- per inwoner voor Assen versus € 475,- per inwoner landelijk). Het is wel een nadeelgemeente, in die zin dat het (met aannames voor alle gemeenten) gereconstrueerde historisch zorggebruik hoger lag dan dat bedrag. Dit verschil zal toenemen naarmate de verdeling meer op basis van objectieve factoren geschiedt.

Bestuur

Beleid en sturing

De ambtelijke organisatie vertelt dat bij alle veranderingen in het sociaal domein het uitgangspunt steeds is dat zorgcontinuïteit gewaarborgd blijft. Uit de gesprekken van de wethouders met inwoners komen geen signalen dat het niet goed zou gaan of dat de zorg en hulp slechter is dan voor 2015. Dat wil niet zeggen dat er geen problemen zijn bij inwoners en dat geldt ook voor het organiseren van oplossingen... Zo heeft de gemeente zorgen over de kwaliteit van de zorg die met PGB's wordt

ingekocht, maar is zij niet goed in staat om daarop controle uit te oefenen. Toetsingscriteria ontbreken om zorgkwaliteit te meten. PGB's zijn vaak afgegeven aan kwetsbare inwoners die geen partij zijn voor de zorgbedrijven van wie ze erg afhankelijk zijn. Omdat er geen link is met de Participatiewet, is er van die kant geen prikkel om zelfstandiger te worden. Van de huidige systematiek gaat geen innovatie-impuls uit: alle PGB-zorgleveranciers bieden hetzelfde product en zijn gebaat bij een voortzetting van de situatie. De gemeente zou graag zien dat het principe wordt 'verstrekking in natura, tenzij'. Er zou meer sturing op PGB's mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld door het vooraf maken van ontwikkelafspraken en doelen, waarvan de ontwikkeling dan gevolgd kan worden.. Waar het gaat over inkoop voert de gemeente veel gesprekken met aanbieders om het nieuwe inkoopmodel, gebaseerd op de zelfredzaamheidsmonitor, vaart te geven. Het transformatieproces heeft tijd nodig. De gemeente kan wel de overgang maken van claimgericht naar ontzorgen en zelfdoen, ze moet daarin wel zorgaanbieders en inwoners meenemen. Aanbieders denken nog steeds in producten in plaats van in resultaten en de omslag kost tijd.

De gesprekspartners melden dat de gemeente nog geen zicht heeft op de lange-termijn-effecten van het nieuwe beleid. Wat de korte termijn betreft, is het beeld als volgt: de huishoudelijke hulp is geschrapt en daar is een goedkopere algemene voorziening voor teruggekomen. De decentralisaties betekenen veel meer werk en daarbij gaan de veranderingen ook nog eens snel. Wel is er enig zicht op de effecten van de verhoging van de eigen bijdrage: het scootmobielgebruik is afgenomen. Maar er is nog geen zicht op het ontstaan van zorgmijders. De spreekuren van de wethouder zijn een graadmeter, net als het aantal bezwaarschriften, voor het succes van de nieuwe aanpak. Toch stellen deze indicatoren de ambtenaren voor nieuwe vragen: als je op 5.000 herindicaties 40 bezwaarschriften krijgt, wat zegt dat dan? In ieder geval dat er tijd nodig is om in rustiger vaarwater terecht te komen.

Als er iets is dat men het Rijk zou willen meegeven, dan is het wel het geven van tijd en een stabilisatie van regels en financiën.

Ambtenaren hebben regelmatig afstemming met het college en dat heeft ook een schrikeffect bij het bestuur als het gaat om wat er zo nu en dan wordt aangetroffen, maar committeert ook alle betrokkenen. Dergelijke gesprekken dwingen de ambtelijke organisatie om steeds uit te leggen wat men onderneemt en waarom dat gebeurt. Het college geeft daar vertrouwen voor terug. College en medewerkers vertellen dat ze zich terdege bewust zijn van de grote impact die de decentralisaties hebben op de inwoners van Assen. Het gaat in essentie om goede zorg en verbeteringen in de persoonlijke levenssfeer en dat zijn ingrijpende processen. Men deelt de opvatting dat deze taakoverdracht daarom sterk afwijkt van welke eerdere decentralisatie dan ook: nooit waren die zo direct van invloed op inwoners.

Intern heeft de hele operatie gemeentelijke afdelingen en disciplines bij elkaar gebracht. Er wordt intensief samengewerkt, de afstand tussen uitvoering en beleid en tussen de afdelingen jeugd en Wmo is veel kleiner geworden. Verder nam de gemeente goede consultants over van zorgbedrijven, zo melden ambtenaren. Een vorm van innovatie is het plaatsen bij huisartsen van ondersteuners die bijvoorbeeld licht-dementerenden ondersteunen. De samenwerking met huisartsen is intensief. Het is wel een dilemma hoe ver partijen mogen gaan in het delen en clusteren van informatie en hoe intensief preventie mag zijn. Steeds moet worden afgewogen of een interventie op zijn plaats is of dat de eigen verantwoordelijkheid en vrijheid voor gaat. Dat leeft sterk wanneer het gaat om vechtscheidingen en kindermishandeling: waar is de grens en hoe dicht mag je als overheid op inwoners gaan zitten als er nog niet echt dingen fout gaan?

De wethouder vertelt dat het UWV een grote hindernis is om de doelstellingen van de Participatiewet te verwezenlijken. Wat het UWV moet doen kan de gemeente veel beter. Zeker rond de jeugd tot 23 jaar blijkt dit keer op keer. Het is steeds de vraag hoe deze groep daadwerkelijk naar werk gebracht kan worden en als dat er niet in zit, wat dan een zinnige en nuttige dagbesteding is. Het UWV werkt daarbij vertragend. Verder is de ligging van Assen lastig als het om werk gaat. Er is, zeker voor deze groep, geen capaciteit genoeg bij bedrijven om ze een plek te geven. Wat de Wmo betreft is het lastig om mensen te activeren die decennia afhankelijk zijn gemaakt. Nu het adagium verschuift van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat', is het een zoektocht om erachter te komen welke mensen je zelf weer verantwoordelijk kunt maken. Assen bevindt zich nu in een experimenteerfase en dat geldt voor alle geledingen in het bestuur en de organisatie.

De decentralisaties leiden nog niet tot nieuwe maatschappelijke initiatieven, de stimulans is kennelijk onvoldoende of de inwoners zijn er niet op gericht om samen dingen zelf op te pakken.

Administratieve druk en bureaucratie

Alle partijen maken melding van inregeldruk en de losstaande systemen van alle betrokken partijen. Het gaat bijvoorbeeld over nieuwe indicatiestellingen, het invullen van formulieren en het afleggen van verantwoording aan veel partijen.

Interbestuurlijke verhoudingen

De verhouding tussen bestuur en raad is goed, zo vertellen wethouder en raadslid. Raadsleden vertellen dat ze de indruk hebben dat uitvoering en beleid intensief samenwerken. Ambtenaren zijn goed bereikbaar en er zijn goede consultants.

Ambtenaren vinden dat de gemeenteraad op afstand staat. De materie is complex en de raad beschikt niet over voldoende kennis om overzicht te hebben en te kunnen sturen. "Het kan niet waar zijn dat het goed gaat, we horen nooit iets", is wel eens de reflex. Ambtenaren vragen zich dan af of de raad wel voldoende vertrouwen heeft in de hele operatie. Men grijpt wel eens naar incidentenpolitiek als het gaat om concrete zaken die in Assen gebeuren, maar men is zeer coulant naar wat er allemaal vanuit Den Haag op Assen afkomt, zo stellen zij. Raadsleden geven aan dat ze nog steeds zoekende zijn naar waar ze op moeten sturen. Vanaf 2014 zijn er wel maandelijks overleggen georganiseerd, maar het is de vraag of dat wel voldoende is geweest. Zo vragen raadsleden vaak naar cijfers, terijl het toch zou moeten gaan om maatschappelijk effect, aldus de ambtelijke organisatie.

Democratie

Nabijheid versus afstand van burgers tot het lokaal bestuur

Ambtenaren vertellen dat het uitgangspunt een 'zachte landing' was. Er is aandacht besteed aan communicatie hoewel die nog beter kan, er is een klantenpanel en er zijn adviesraden. De digitale wereld van de overheid levert echter problemen op voor inwoners. Raadsleden geven aan dat inwoners nu zoekende zijn naar de juiste plek om zorg te vragen. Verder is het de vraag in hoeverre de verbeterbaarheid van mensen en hun situaties, waar de gedecentraliseerde wetten bol van staan, ook in werkelijkheid te realiseren is.

Handelingsvrijheid van gecontracteerde professionals, frontlijnwerkers en ambtenaren

De lokale regelgeving is zo ingericht dat er maximale regelvrijheid is. Dat geldt voor het maken van

beleid, voor de uitvoering, maar ook voor de zorgverleners. Dat levert in de praktijk wel interpretatievraagstukken op.

Democratische legitimatie

De Participatieraad en de cliëntenraad worden gevoed door gebruikers. De samenwerking met bestuur en gemeenteraad is goed, zo oordelen zij. Zij worden meegenomen in het proces en raadsleden hechten waarde aan de adviezen van de cliëntenraad. De adviezen worden meegewogen in de politieke besluitvorming. De breed gedragen visie binnen de raad helpt bij de legitimiteit van de besluitvorming. Deze grondhouding van de raad en de afwezigheid van incidentenpolitiek helpen eveneens. Raadsleden, de wethouder en ambtenaren vertellen dat de discussies heel inhoudelijk van aard zijn. Allen vinden dat een groot goed en het aantal incidenten dat tot discussies leidt in de raad is klein. Er is een gedragen idee van de ontwikkelrichting en dat spreekt ook uit de monitor die door college en raad gezamenlijk is opgesteld. Ter voorbereiding daarvan is men een avond bij elkaar gaan zitten om vanuit casussen indicatoren vast te stellen. Gaat er iets fout, dan bellen raadsleden direct de wethouder, zodat zaken niet escaleren of er een schuldige aangewezen wordt. Gesprekspartners geven aan dat Assen nu inzet op zorgcontinuïteit en pas in een later stadium overgaat tot het afleggen van verantwoording, bijvoorbeeld aan cliëntenraden. Wat de legitimatie lastig maakt, is dat de logica van de gemeente, het bestuur en zorgpartijen anders is dan van de individuele kwetsbare zorgvragers, die niet in staat zijn om bijvoorbeeld een digitale beoordeling in te vullen. Daar loopt men nu tegen aan en het vraagstuk hoe de gemiddelde inwoner betrokken kan worden, is nog niet opgelost.

Vertegenwoordigers van zorgbedrijven vertellen dat ze ervaren dat Assen werkelijk luistert naar hun inbreng. Ze ervaren de relatie met de gemeente als een samenwerking met gedeelde

verantwoordelijkheden. De ervaringen in andere gemeenten zijn minder goed. Er wordt werk gemaakt van integraliteit en passendheid van arrangementen en niemand heeft koudwatervrees. Nu regelgeving is gedecentraliseerd, maar de uitkomst ook en vooral een ding is van de Haagse politiek, is het zoeken en experimenteren wat kan en wat niet kan.

Assen heeft een jongerenraad, Jong Assen, die ook wordt betrokken bij de stappen die in het Sociaal Domein worden gezet. De jongerenraad is zelf ook actief, bijvoorbeeld door jongeren in instellingen op te zoeken en met hen te werken aan een manier waarop ook zij een stem kunnen krijgen in hun zorg. De jeugdraad heeft het nummer van de wethouder en zo weet men elkaar te bereiken. De jeugdraad wordt zoveel mogelijk meegenomen in alle takken van sport die de gemeente bedrijft, zodat ook de samenhang en complexiteit duidelijk is.

Vertegenwoordigers van cliënten vertellen dat toegang krijgen tot zorg lastig is. Het zou helpen wanneer er structureel in het wijkblad aandacht zou worden besteed aan de zorg en hulp die mogelijk is. De vindbaarheid moet omhoog. Er wordt in toenemende mate een beroep gedaan op mantelzorgers en het risico op overbelasting is aanwezig.

Regionale samenwerking

Ambtenaren zijn te spreken over de samenwerking rond Beschermd Wonen. Het gaat op alle niveaus erg goed en men verklaart dat uit het feit dat iedereen het als een gedeelde verantwoordelijkheid ziet om deze problemen te beperken. De ambtelijke organisaties van alle gemeenten voelen een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de regionale samenwerking. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de gezamenlijke aanbesteding, waarbij men zo veel mogelijk eenzelfde beeld probeert uit te stralen. De meerwaarde van de samenwerking zit in het met elkaar praten, elkaars werkwijzen begrijpen en van

elkaar leren. Zo wordt voortgebouwd op de ervaringen die eerder werden opgedaan rond de Wmo. Bij samenwerking rond jeugd is het aantal gemeenten ingekrompen van twaalf naar vijf. Deze herschikking zorgt ervoor dat er inhoudelijk weinig verschillen van inzicht zijn. Voor bepaalde vormen van zorg is massa nodig. Zelfs de regio of de provincie kunnen dan een te kleine schaal zijn. Het is een gemiste kans dat zeer specialistische zorg niet vanaf het begin op een grotere schaal is ingericht.

Financiën

Houdbaarheid

Er is zorg over de betaalbaarheid op langere termijn, maar tot in detail kan men nog niet aangeven om welke bedragen het zal gaan.

Sturing

De zorgbedrijven zien de uitval bij het onderwijs als zorgpunt, ook wat de gemeentelijke begroting betreft. Die groep stroomt niet het normale onderwijs in omdat dat onvoldoende flexibel is, met alle kansen op uitval voor de arbeidsmarkt en bijstand op langere termijn. Wat zou helpen is een budget voor de groep tot 27 jaar die geen startkwalificatie heeft. De gemeente is adressant omdat onderwijsuitval vaak gekoppeld is aan zorgproblematiek. De gemeente moet leren vragen dit soort hulpvragen te stellen. Omdat Assen een nadeelgemeente is, is er wel aandacht voor de financiële aspecten, maar staat in deze fase zorgcontinuïteit centraal.