

Rapportage Hoogezand-Sappemeer

"Weg uit de wildernis"

De roep om sluitende landelijke regelgeving

Foto

Waarom in de selectie?

De gemeente Hoogezand-Sappemeer is gekozen vanwege ligging en omvang (ruim 34.000 inwoners, bevolkingsdaling en gelegen in de provincie Groningen) en de inkomenssituatie. Ruim 60% van de huishoudens heeft een benedengemiddeld inkomen en de bijstandsafhankelijkheid is hoger; ten opzichte van dezelfde grootteklasse ligt het percentage bijstandsuitkeringen zelfs bijna drie keer zo hoog.

Demografie en sociaaleconomische situatie

In de leeftijdsopbouw zijn er iets minder jongeren en iets meer ouderen dan gemiddeld. De gemeente heeft te maken met bevolkingsdaling. Het eigenwoningbezit zit op het landelijk gemiddelde van 56%. Over de publieke gezondheid en redzaamheid zijn weinig cijfers bekend. Er zijn volgens de cijfers van het CBS in de gemeente veel kinderen met kans op armoede in het gezin.

Zorggebruik

Het gebruik van de Jeugdwet ligt in de gemeente met 13,5% boven het landelijk gemiddelde van 8,2%. Het aantal cliënten met een re-integratievoorziening is met 85 per 1.000 ook veel hoger dan gemiddeld in die grootteklasse (23 per 1.000). Dit kan samenhangen met de aanwezigheid van de sociale werkvoorziening. Het aantal cliënten met Wmo-maatwerkvoorzieningen is daarentegen lager, waarbij aangetekend moet worden dat er geen cijfers weergegeven zijn over het aantal toegekende hulpmiddelen en diensten. Niet vastgesteld kan worden of die er niet zijn, of dat het cijfer niet gerapporteerd is, of dat de gemeente deze administratief op een andere manier wegschrijft. Er is sprake van veel stapeling, namelijk 60 van de 1.000 huishoudens maakt gebruik van 3 voorzieningen of meer (tegen 50 landelijk en provinciaal). Over de cliëntgerichtheid en effectiviteit rapporteren de bewoners in de enquêtes iets positiever dan gemiddeld in die grootteklasse.

Financiën sociaal domein

De sociaaleconomische, demografische en gezondheidssituatie leiden ertoe dat de objectieve verdeelmodellen van de integratie-uitkering sociaal domein aan Hoogezand-Sappemeer in 2017 €800,- per inwoner toekennen, ruim 40% hoger dan gemiddeld. Het historisch budget per inwoner ligt echter nog iets hoger (bijna €900,- per inwoner). Hoogezand-Sappemeer is dus een nadeelgemeente, met

dien verstande dat onder het historisch budget vele leemten en aannames liggen.

Bestuur

Beleid en sturing

Wethouders vertellen dat samen met de gemeenteraad gekozen is voor een gedeelde verantwoordelijkheid met betrekking tot de uitvoering van de decentralisaties. Er zijn dan ook vijf wethouders betrokken bij het sociaal domein. Er is, ook bij de gemeenteraad, tevredenheid over deze aanvliegroute. De Participatiewet wordt door betrokkenen als meest belemmerend ervaren; de kaders van het Rijk zijn veel te dwingend. Bestuurders zijn wel enthousiast over de Wmo. Er is bezuinigd, maar tegelijkertijd is de kwaliteit van Wmo-voorzieningen in stand gebleven. Hoewel het streven naar continuïteit vooral bij de Wmo-taken dominant was, is er toch ook sprake van innovatie. Een voorbeeld daarvan is de introductie van trajectfinanciering. Wethouders vertellen dat ze de verwachtingen vanuit het Rijk als het gaat om lokale prestaties tegenstrijdig vinden: om te innoveren is een zekere experimenteertruimte nodig, tegelijkertijd zijn er allerlei kaders waarbinnen gemeenten moeten opereren. De gemeenteraad ziet nog onvoldoende innovatie. De decentralisaties zijn vooral financieel ingestoken door de gemeente. Er is ook nog in onvoldoende mate sprake van integraliteit.

Bij de gemeenteraad zijn er zorgen over het functioneren van de sociale dienst. Deze werkt te weinig methodisch en het resultaat lijkt persoonsafhankelijk. Monitoring is te laat gestart, zodat de gemeenteraad zich afvraagt waaruit zijn betrokkenheid bestaat. Meer in het algemeen moet worden opgelet dat de groep burgers waarvan de zorgvraag niet in beeld komt omdat die groep zich niet

realiseert dat er problematiek is, van de radar verdwijnt. Dat heeft allerlei gevolgen zoals stapeling van problemen en stijgende zorgkosten op langere termijn.

De gemeenteraad is tevreden over de raamovereenkomst die gesloten is omtrent de ondersteuning van zintuigelijk gehandicapten. Daar was het ministerie van VWS bij betrokken en zowel de raad als de gemeente hebben daar steun aan het ministerie gehad.

De samenwerking met het college is goed, aldus leden van de gemeenteraad. Zij hebben de ervaring dat er naar hun oordelen geluisterd wordt. Wel is er zorg om de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. Een zieke ambtenaar kan gevolgen hebben voor de frequentie van het contact, ook naar het regionale niveau. Het is de vraag of dit aanloopproblemen zijn, er moet in ieder geval structureel iets aan worden gedaan.

Een wethouder stelt dat raadsleden niet tot op het niveau van een hulpvraag hoeven te worden bijgepraat, maar wel over de stand van zaken en de ontwikkelingen in het sociaal domein. Uiteindelijk is het de gemeenteraad die besluit welke stappen er worden gezet om de gewenste maatschappelijke effecten te realiseren.

Verder vindt het college dat de afstemming tussen de Wmo, de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet moeizaam tot stand komt en dat pakt voor de inwoners niet altijd goed uit; mensen met complexe hulpvragen kunnen hierdoor tussen wal en schip raken. Zorgverzekeraars profiteren van de gemeentelijke investeringen in preventie, maar zij zijn niet bereid om daar financieel aan bij te dragen. Het contact met de zorgverzekeraars ervaren betrokkenen als moeizaam. Vanuit het college wordt aangegeven dat jeugdzorg een nieuwe tak van sport is en tijd vergt. Om die reden is het

contract met RIGG (Regionale inkooporganisatie Groninger gemeenten) verlengd. Bestuurders en gemeenteraad ervaren de regie op de complexe jeugdzorg als lastig, onder andere vanwege de overlap met de volwassenenzorg. Om die reden is het traject 'learning together' samen met zorgaanbieders geïntroduceerd, waarbij betrokkenen aan de hand van casussen leren hoe om te gaan met complexe hulpvragen. Leden van de gemeenteraad vinden dat de jeugdzorg centraal is geregeld en er weinig ruimte lijkt voor invloed van de individuele gemeenten.

De sociale wijkteams zijn volgens de wethouders van toegevoegde waarde, hoewel ze nog verbetermogelijkheden zien in de kwaliteit van sturing en afstemming in de keten. De teams bestaan uit medewerkers vanuit de GGD (w.o. het Centrum voor Jeugd en Gezin), Wmo-ambtenaren, maatschappelijk werkers en jeugdhulpverleners. De laatsten zijn niet in dienst van de gemeente.

Zorgaanbieders merken op dat medewerkers in de sociale wijkteams nog altijd binding hebben met de moederorganisatie van waaruit ze zijn geplaatst, maar dat het daarbij vooral gaat om het ophalen en delen van kennis. Teamleden voelen zich steeds meer verbonden met de wijkteams. Ook vertellen zij dat zorgverleners in de teams steeds meer vanuit een breed perspectief naar hulpvragen kijken. Voor jeugdzorg zijn er meerdere aanbieders gecontracteerd, namelijk 30 à 40 hoofdaannemers en 120 onderaannemers. Bij de Wmo zijn 114 aanbieders betrokken. De achterliggende gedachte om met zo veel aanbieders in zee te gaan is dat de gemeente waarde hecht aan het behouden van de bestaande infrastructuur voor zorg en ondersteuning. Ook moeten inwoners keuzevrijheid hebben. Dat is ook de wens van de cliëntenraden. De tarieven van zorg en ondersteuning liggen vast, er vindt geen concurrentie plaats op prijs. Verder wordt de eerdergenoemde trajectfinanciering gehanteerd; een aanbieder krijgt een bepaald budget toegekend en bepaalt vanuit eigen afwegingen wat er nog meer

aan zorg en ondersteuning moet worden ingekocht. Voor de trajectfinanciering is een controle-instrument ontwikkeld. Dat wil zeggen dat er van gecontracteerde aanbieders verwacht wordt dat ze verantwoording afleggen over hoe ze het geld hebben besteed. De methode bewijst zich als effectief en minder bureaucratisch.

Leden van het college verwijzen naar rekenkameronderzoek dat laat zien dat er nog een wereld te winnen is als het gaat om de samenwerking tussen alle betrokkenen in het sociaal domein. Volgens het onderzoek zit het beleid inhoudelijk goed in elkaar maar er moet meer dialoog ontstaan tussen alle partijen. Het blijkt een worsteling om de gemeenteraad grip te laten krijgen op de materie. Niet alle gemeenteraadsleden hebben evenveel kennis en bij de decentralisaties is de gemeenteraad niet altijd even goed meegenomen. De gemeenteraad bevestigt dat, maar toont daarvoor begrip. Kennis en kunde moesten nog hun intrede doen, niet alleen bij de gemeenteraad maar ook bij de ambtenaren. Zorgaanbieders bevestigen dit beeld. De wijze van samenwerking hangt vooral af van waar de verantwoordelijkheden liggen in de keten. En het is nog lang niet altijd duidelijk wie wanneer waarvoor verantwoordelijk is. Een ander aandachtspunt bij de samenwerking is het privacyvraagstuk, zo melden verschillende partijen. Onduidelijkheid over hoe om te gaan met gegevens veroorzaakte eerder spanning in de relatie tussen sociale wijkteams en huisartsen. Om die reden is er onlangs een convenant getekend tussen de gemeente en de huisartsen. Heldere afspraken over uitwisseling van gegevens lijken de samenwerking ten goede te komen.

Zorgaanbieders hebben aan de start van de decentralisaties geworsteld met de bestaande structuren van zorg en ondersteuning. Oude structuren moesten veranderen, zodat hulpverleners anders konden werken. Idealiter was er voor de hele operatie meer voorbereidingstijd beschikbaar geweest. Het

zorgdomein onderging vergaande veranderingen en dat bracht onzekerheid met zich mee voor alle betrokkenen. In het overgangsjaar was er angst voor het verlies van banen. Bezuinigingen waren immers een van de belangrijkste doelstellingen van de decentralisaties en er zijn zelfs medewerkers ontslagen op basis van die verwachting. Gedurende het proces ontstond meer samenwerking tussen alle partijen. Casemanagers van sociale wijkteams hebben vooral geprobeerd te sturen op de samenwerking tussen alle organisaties. Voor de jeugdproblematiek zijn POH's (Praktijk Ondersteuner Huisartsen) ingezet om sociale wijkteams met huisartsen te verbinden. Dit heeft ervoor gezorgd dat het gesprek met ouder en kind nu vanuit een breder perspectief plaatsvindt. Hulpverleners ervaren bij overkoepelende regelingen dat de verschillende wetten niet met elkaar stroken. Ook zijn er andere werkculturen tussen verschillende domeinen, bijvoorbeeld wat betreft privacy. Een positieve ontwikkeling is volgens hen dat het vertrouwen tussen betrokken partijen steeds verder toeneemt naarmate er langer wordt samengewerkt.

De transitie is geslaagd, nu is het tijd voor de transformatie, zo melden zorgpartijen. Integraal werken betekent voor hulpverleners vooral dat je goed signaleert; je hoeft niet alles te weten, maar je moet hulpvragen wel integraal oppakken. Er is veel multiproblematiek en naar verwachting zal dat de gemeente op korte termijn meer geld kosten, maar op lange termijn zullen de uitgaven lager worden wanneer preventie vruchten gaat afwerpen. Breed wordt aandacht gevraagd voor meer samenhang tussen wetgeving, dat kan Hoogezand-Sappemeer zelf niet regelen.

Vanuit de gemeenteraad komt het signaal dat de transformatie méér vraagt dan een blik op welzijn. Er moet ook sprake zijn van een visie omtrent zorg en het helder krijgen van de zorgvraag. Zorgverlening gaat verder dan welzijn. De kennis en kunde is nu nog vooral op dat laatste gericht. Kennis en kunde

moet ook meer worden gedeeld. Er is daarom een werkgroep rondom het sociaal domein ingericht. Op deze wijze voorziet men elkaar van kennis.

Administratieve druk en bureaucratie

De gemeente stuurt op minder bureaucratie en minder protocollen. Het accent ligt op het bewerkstelligen van maatschappelijk effect, maar dat is een lastig te definiëren doel. Ambtenaren vertellen dat er nog blinde vlekken zijn: men krijgt uit de systemen nog niet alle benodigde gegevens, terwijl dat ondertussen wel zou moeten kunnen.

Maatwerk versus gemeenschappelijke regelingen

Wethouders wijzen op de spanning tussen gemeenschappelijke regelingen en lokaal maatwerk. Op het terrein van publieke gezondheid en gespecialiseerde jeugdzorg wordt regionaal ingekocht. Dit vraagt om extra afstemming met de lokale context. In kleinere gemeenten ontbreekt het vaker aan expertise en deskundigheid als het gaat om de vormgeving van de gemeenschappelijke regelingen. Dit brengt extra druk met zich mee om tot onderlinge afspraken te komen.

Democratie

Nabijheid versus afstand van burgers tot het lokaal bestuur

Op de vraag of zich een participatiesamenleving aan het ontwikkelen is, antwoorden leden van het college dat er altijd al veel vrijwilligersorganisaties actief zijn in de lokale gemeenschap, ook waar het zorg en welzijn betreft. Op het moment is er in de gemeentelijke organisatie veel aandacht voor de verbinding tussen sociale wijkteams en vrijwilligersorganisaties. Dit vergt tijd. Ook vanuit kerken wordt

er veel bijgedragen aan de lokale gemeenschap. Een wethouder benadrukt dat het type hulpvraag wel bepalend is voor beroep op directe leefomgeving en vrijwilligers.

Regionale samenwerking

De gemeenteraad ervaart bij regionale samenwerking dat de gemeente achter de feiten aan hobbelt. De raad kan er niet de vinger achter krijgen en voelt zich soms een roepende in de woestijn. Dat is vooral bij de jeugdzorg aan de orde.

Financiën

Houdbaarheid

Vanuit het bestuur wordt aangegeven dat er rond de Wmo zicht is op de kosten. Als er ondersteuning nodig is, wordt dat ook aangeboden. Op de Wmo houdt de gemeente geld over, hoewel men vraagtekens plaatst bij het verdeelmodel. In het model is namelijk geen rekening gehouden met bijzondere omstandigheden. De gemeente Hoogezand-Sappemeer ligt in een krimpregio: er is sprake van zowel ontgroening als vergrijzing. De jongeren die achterblijven, hebben minder perspectief of zijn zelfs kansarm. Voor de jeugd is er minder geld beschikbaar gesteld dan voorheen, terwijl het aantal probleemgevallen in werkelijkheid veel hoger blijkt te zijn dan in het verdeelmodel is ingeschat. Achteraf is de samenstelling van sociale wijkteams hierop aangepast. Het ontbreken van dit soort gegevens maakt het steeds lastig om zicht te krijgen op de financiën. De gemeente heeft de bezuiniging van 2015 kunnen opvangen, maar dat heeft wel geleid tot minder budget voor innovatie. Als het Rijk nog meer bezuinigt, zal het moeilijk worden voor inwoners.

Leden van de gemeenteraad geven aan wel periodieke overzichten te ontvangen, maar het geld is niet 'gelinkt'. Er blijft geld over op de Wmo en dat gaat naar de algemene reserve of wordt besteed aan andere zaken. Ook omdat er weinig klachten zijn, vraagt de gemeenteraad zich af of zij wel alles in beeld heeft.