

## Tubbergen

### Foto

#### **Waarom in de selectie?**

Tubbergen is gekozen omdat het een kleinere gemeente is (21.000 inwoners), zeer landelijk en meerkernig, met iets meer jongeren dan landelijk gemiddeld. Bovendien zijn er veel meer huishoudens in de bovenste twee (van de vier) inkomensklassen, zowel ten opzichte van Nederland als andere kleinere gemeenten, en is de afhankelijkheid van bijstand er zeer laag.

#### **Demografie en sociaaleconomische situatie**

De gemeente telt weinig (westerse en niet-westerse) allochtonen ten opzichte van zowel Nederland, de provincie als andere gemeenten in dezelfde grootteklasse. De publieke gezondheid en redzaamheid is volgens de 'Gezondheidsmonitor GGD'en, CBS en RIVM, 2012' – voor zover er gegevens gerapporteerd

zijn - significant beter dan het landelijk gemiddelde. Dat leidt tot een lage score op indicatoren over toekomstig beroep op zorg, zoals percentage 75+'ers en kinderen dat in armoede opgroeit.

### ***Zorggebruik***

De cijfers over *zorggebruik* laten echter iets opvallends zien. De gerapporteerde goede gezondheidstoestand wordt wel weerspiegeld in het gebruik van jeugdhulp – dat veel lager is dan gemiddeld, maar niet in het gebruik van de Wmo (per inwoner en huishouden). Dat ligt veel hoger, met name door het gebruik van hulpmiddelen en diensten; hierbij hebben KING en CBS gecorrigeerd voor de omvang van de doelgroep. De stapeling is ook hoger: in Tubbergen zijn er volgens het CBS 65 huishoudens per 1.000 met meer dan 3 voorzieningen. Dit is twee keer zoveel als voor gemeenten van dezelfde grootteklasse (36 per 1.000 huishoudens) en ook meer dan het provinciale en landelijk gemiddelde (58 per 1.000 huishoudens respectievelijk 48 per 1.000 huishoudens). Dit ondanks dat de bekendheid met de toegang volgens het cliëntervaringsonderzoek niet hoger is dan gemiddeld. De geïnterviewde cliënten in Tubbergen zijn overigens net zo tevreden met cliëntgerichtheid en effectiviteit als landelijk gemiddeld.

### ***Financiën sociaal domein***

Vanwege de eerder genoemde gunstige sociaaleconomische situatie is het zorggebruik in lijn met het budget voor Tubbergen uit de integratie-uitkering Sociaal Domein (IU SD). Zowel het gereconstrueerde historisch zorggebruik als het objectief budget is ruim 35% lager dan het landelijk gemiddelde, namelijk ongeveer €350,- per inwoner. (Vergelijk dit met Brunssum met 28.000 inwoners, waar dit

bedrag met ruim €850 echter fors hoger is.)

## Bestuur

### ***Beleid en sturing***

De gemeente streefde al langer naar een faciliterende en verbindende rol in de lokale samenleving, zo vertelt een collegelid. De gemeente opereert sinds een jaar of zes vanuit het motto “van overheid naar nevenheid”. Overheid suggereert namelijk dat de gemeente ‘over’ de burger gaat. Door alle lagen van de gemeente wordt dit motto uitgedragen.

Tubbergen werkt, gezien de omvang met één wijkteam voor de hele gemeente. Het team Ondersteuning & Zorg houdt zich bezig met de Wmo oud, Wmo nieuw en Jeugd. Het team is eind 2014 gestart met het project ‘Omzien naar Elkaar’. Hierin staan zelfredzaamheid, het behalen van resultaten en het sturen daarop centraal. Een aantal beleidsambtenaren benadrukt dat door de enorme opgave van de decentralisaties de focus in 2015/2016 vooral lag op de transitie, het contracteren van aanbieders en zorggarantie voor inwoners. Het team Ondersteuning & Zorg heeft nu meer tijd en ruimte voor de transformatie van algemene en voor iedereen toegankelijke voorzieningen die aan individuele zorg en hulp voorafgaan. Het team bestaat uit medewerkers met specialistische kennis die niet in dienst zijn van een zorgorganisatie maar bij de gemeente. Deze zogeheten toegangsmedewerkers richten zich vooral op regie en niet op hulpverlening. Zij zijn aangesteld voor het achterhalen van de vraag achter de hulpvraag. Zij beslissen over het opschalen/afschalen van hulp, het inzetten van middelen en regievoering op het hulpverleningstraject.

Beleidsambtenaren vertellen over de uitdagingen waar de gemeente voor staat. Een uitdaging is bijvoorbeeld de werkwijze van de consultants van Werk & Inkomen. Deze werken namelijk niet outreachend, zoals dat bij de Wmo en de Jeugdzorg het geval is. Ze vervullen eerder de rol van poortwachters, werken vanuit rechtmatigheid en zijn regelgericht in plaats van oplossingsgericht.

Een tweede uitdaging heeft betrekking op integraal werken. De beleidsambtenaren vinden de lokale vrijheid die de Jeugdwet zou moeten bieden niet tot uiting komen door de uiteenlopende logica en financieringsstromen van de verschillende wetten die ook op kinderen van toepassing zijn. Zo worden kinderen die onvoldoende in staat zijn mee te komen op school, maar wel meekunnen op zorgboerderijen, ontheven van leerplicht. Deze kinderen zijn weliswaar niet 'schoolbaar' maar wel 'leerbaar'. Er kan dus op hun niveau onderwijsperspectief worden aangeboden. Vanuit de wet- en regelgeving komt deze groep echter niet in aanmerking voor Passend Onderwijs, met als gevolg dat iedere kans op onderwijsperspectief voor deze kinderen ontbreekt. Omdat er vanuit onderwijs geen faciliteiten kunnen worden geboden aan deze groep, krijgen deze kinderen vanuit de Jeugdwet de indicatie verblijf en begeleiding. Kortom, omdat hulpverleners vanuit verschillende potjes worden gefinancierd, blijft samenhang en aansluiting in de zorgketen een probleem en missen kinderen kansen.

Ook vormt het leeftijds criterium 18-/18+ een probleem bij pleegzorgindicatie, woonindicatie en passende zorg. Bij de overgang van 18- naar 18+ worden veel indicaties afgegeven voor de Wmo, omdat deze groep volgens het Centrum Indicatie Zorg gezien de leeftijd nog een ontwikkelperspectief heeft en daardoor niet in de Wlz thuishoort. Het Leger des Heils geeft op basis van onderzoek aan dat 80% van de doelgroep 'beschermd wonen' het beste op zijn plaats is in de Wlz.

De doorstroom van de Sociale Werkvoorziening (Wsw) naar de Wmo loopt wel goed volgens de gesprekspartners. Voor WSW'ers die door de bodem van de WSW zakken, omdat ze geen loonwaarde (meer) kunnen genereren, wordt een (her)indicatie aangevraagd bij het UWV die deze ook honoreert. Dat maakt het mogelijk dat deze cliënten in aanmerking komen voor dagbesteding op grond van de Wmo.

### ***Administratieve druk en bureaucratie***

De wethouder stelt dat sinds 1 januari 2015 de veertien Twentse gemeenten die met elkaar samenwerken, over een regionale dataset beschikken waarin iedere gemeente op dezelfde wijze informatie aanbiedt. Gemeenten kunnen zich dan ook op diverse aspecten met elkaar vergelijken. Het voordeel van deze regionale dataset is de administratieve opschoning en daarmee een verbetering van de efficiency van de zorg. Zo werd bijvoorbeeld duidelijk dat inwoners uit de deelnemende gemeenten op meerdere plekken ingeschreven staan en zorg ontvangen. Dit kwam niet overeen met het afgesproken woonplaatsbeginsel wat betreft de financiering van zorg en ondersteuning voor eigen inwoners. De keuze voor regionale samenwerking betekende ook regionaal aanbesteden en onderhandelen met 350 aanbieders. Deze gezamenlijke dataset verlicht echter de administratieve druk en bureaucratie voor zowel de gemeenten als de aanbieders.

### ***Maatwerk versus gemeenschappelijke regelingen***

De wethouder licht toe dat door uitbesteding van Werk & Inkomen aan centrumgemeente Almelo, er geen link is tussen zorg en inkomen. De zorg is lokaal georganiseerd en Werk & Inkomen subregionaal. Gemeenschappelijke regelingen werken in die zin belemmerend voor het bieden van maatwerk. Vanuit de behoefte en de wens om jeugdzorg meer te koppelen aan de Participatiewet overweegt Tubbergen

om een medewerker van Almelo twee dagen in de week in het team Ondersteuning & Zorg te laten meewerken.

Een ander aspect wat de integrale dienstverlening bemoeilijkt, is de afbakening van verschillende levensterreinen. Bijvoorbeeld voor jongeren die in Hengelo wonen, in Tubbergen op een zorgboerderij zitten, maar in Enschede speciaal onderwijs volgen moet Tubbergen opdraaien voor de kosten van het leerlingenvervoer. Gegeven het woonplaatsbeginsel komen de zorgkosten ten laste van Hengelo. De onbedoelde kosten van het leerlingenvervoer voor Tubbergen ontstaan doordat het openbaar vervoer niet is afgestemd op de sociale infrastructuur. In de transformatie zal dan ook aandacht moeten worden besteed aan de relatie tussen zorg, passend onderwijs en (openbaar) vervoer.

### ***Interbestuurlijke verhoudingen***

Gesprekspartners vanuit bestuur en de ambtelijke organisatie ervaren de sturende houding vanuit Den Haag zeer belemmerend voor de vormgeving en de inrichting van het sociaal domein. De wethouder spreekt van 'heimwee wetgeving'. De wijze waarop Den Haag optreedt, draagt volgens hem uit dat ze moeilijk afstand kan doen van de verantwoordelijkheden die ze heeft overgedragen aan gemeenten. Zijn oproep aan Den Haag is dan ook om de gekozen richting van de decentralisaties niet halverwege terug te draaien en de transformatie de tijd te gunnen. Omdat er tijdens het decentralisatieproces vanuit Den Haag steeds veranderingen zijn ingevoerd, is het voor de gemeente een grote uitdaging geweest om een visie te ontwikkelen die past bij de Haagse contouren.

Het Rijk moet van de decentralisaties geen politiek feestje maken, maar bij belemmeringen samen met de gemeenten naar oplossingen zoeken, aldus de wethouder. Inhoud staat hier boven de politiek. Het politieke spel tussen overheden moet volgens hem opzij worden gezet en partijen moeten over de

inhoud spreken. Als voorbeeld geeft hij de huishoudelijke hulp waar het Rijk enorm op heeft gekort, namelijk 32%. Het spreekt voor zich dat huishoudelijke hulp niet volgens de oude wetgeving kan worden uitgevoerd als er 32% gekort is op het budget. Dit vraagt om een aanpassing van de wet waarbij gemeenten meer ruimte krijgen voor de invulling en vormgeving van huishoudelijke hulp, zoals het Rijk dat heeft gesteld. Anderhalf jaar later blijkt de wet nog steeds niet aangepast. Dit had als gevolg dat de rechter de gemeenten heeft aangesproken dat ze niet conform de wet handelen. Beleidsvrijheid voor gemeenten is voorwaarde om te voorkomen dat gemeenten het uitvoeringsloket van het Rijk worden. Bovendien betekent minder ruimte voor gemeenten ook minder ruimte voor sociale innovatie. Ook vindt de wethouder het noodzakelijk dat Den Haag niet nog meer kort op budgetten onder het mom van decentraliseren, maar de gemeenten ruimte biedt om integrale dienstverlening mogelijk te maken door zelf te schuiven met budgetten.

Ook raadsleden zetten hun vraagtekens bij het eigenaarschap van de decentralisaties. Volgens hen leidt de bemoeienis vanuit het Rijk alleen maar tot nog meer bureaucratie. "Geef de gemeenten de ruimte voor uitoefening van het eigenaarschap" is de boodschap aan Den Haag.

## Democratie

### ***Nabijheid versus afstand van burgers tot het lokaal bestuur***

Volgens gesprekspartners vanuit de ambtelijke organisatie hebben de decentralisaties de focus van de gemeente op kwetsbare inwoners versterkt. Zo wil Tubbergen inwoners met een minimuminkomen meer bewust maken van de voorzieningen waar zij beroep op kan doen. Raadsleden voegen toe dat de keerzijde van de hoge sociale cohesie is dat er veel stille armoede is. Mensen schamen zich voor hun

situatie en zetten alles op alles om dit niet te laten blijken aan de buitenwereld. Het is typisch Twents om je vuile was niet buiten te hangen, zelfs tegenover de professionals doen mensen zich flinker voor, aldus de raadsleden. Ook zijn families al gauw geneigd elkaar onderling te helpen. Mensen die in schrijnende situaties verkeren komen dus niet snel in beeld bij de gemeente. De hoge sociale cohesie blijkt tevens uit het gegeven dat bijna tachtig procent van de inwoners in de agrarische sector samen met (schoon)ouders woont. Deze zogenaamde stille armoede komt volgens alle gesprekspartners niet alleen voor onder agrariërs, maar ook onder oudere bouwvakkers die als gevolg van de economische recessie zijn ontslagen. De stille armoede wordt onder andere aangepakt via het project 'Meedoen en Zelfdoen'. Dit project is ontstaan uit het initiatief van twee boerinnen uit de streek, die veel stil leed zien onder de boeren. Met dit project wordt een laagdrempelige toegangspoort geboden aan inwoners die extra ondersteuning nodig hebben. Laatst hebben de boerinnen via de app een boerinnenavond georganiseerd en zo veertig boerinnen bij elkaar gekregen. In dergelijke bijeenkomsten worden de bestaande voorzieningen van de gemeente onder de aandacht gebracht. Ook kan zo'n boerinnenavond gebruikt worden ten behoeve van vroegsignalering. Er wordt tevens via banken, accountants en deurwaarders aan vroegsignalering gedaan. Raadsleden verwijzen ook naar het zogenaamde 'schuldhulpmaatje' waarmee arme gezinnen worden bijgestaan. Daarnaast publiceert de gemeente in huis-aan-huisbladen artikelen over de voorzieningen waarvoor inwoners bij de gemeente kunnen aankloppen. Zo hoopt de gemeente de drempel voor inwoners te verlagen om hulp te vragen in moeilijke tijden.

Volgens beleidsambtenaren was het sociaal domein voor de decentralisaties überhaupt niet zo in beeld bij de gemeente en had het ook minder prioriteit. Het ging vooral over bestemmingsplannen. Met de komst van de decentralisaties kreeg de gemeente er meer taken erbij, waardoor een verschuiving



plaatsvond. Zo werd meer met andere maatschappelijke partners overlegd. Er zijn veel projecten gestart die meerdere beleidsaspecten tegelijk betreffen, zoals technische, sociale en landschappelijke. Zo worden bijvoorbeeld inwoners met een uitkering via een coachingstraject ingezet voor groenvoorzieningen. Integrale samenwerking strekt zich steeds verder uit, verder dan alleen binnen het sociaal domein. Er ontstaat steeds meer verbinding tussen het fysieke en het sociale.

De wethouder sluit zich hierbij aan en vertelt dat het overdragen van de nieuwe taken aan gemeenten voor meer lokale dynamiek heeft gezorgd. De sociale cohesie in Tubbergen is nog sterker geworden. Op familieniveau was er al cohesie (multigeneratiegezinnen), de decentralisaties hebben de sociale cohesie ook op dorpsniveau versterkt. Inwoners zien de kans om in hun eigen dorp allerlei activiteiten te organiseren en er ontstaat steeds meer enthousiasme om mede-inwoners te helpen. Via buurtmannen en buurtvrouwen (aanspreekpunten van de gemeente) wordt de organisatiekracht in de dorpen gestimuleerd. Deze buurtmannen en buurtvrouwen zijn tevens beleidsmedewerkers, die vier dagen per week bij de gemeente werken en een dag actief op stap zijn in de lokale samenleving. In het kader van het project 'Mijn dorp in 2030' is ieder dorp gevraagd na te denken over mogelijke vernieuwingen in het eigen dorp. Inwoners van de dorpskernen voelen zich namelijk eerst dorpsinwoner, dan Twentenaar, dan Nederlander. Voor het project zijn twee thema's geselecteerd: sport en sociale ontmoeting. Het project heeft een enorme boost gekregen via de media. Het gaat over meer dan alleen het sociaal domein en biedt daarmee een hele nieuwe dynamiek door bijvoorbeeld betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven, banken en andere sectoren.

Beleidsambtenaren spreken hun waardering uit voor de enorme betrokkenheid van de gemeenteraad. Dit blijkt uit de drie programma's die de raad heeft opgesteld, waarin zowel sociaal als fysiek beleid tot

uitdrukking komen: Zorg & Ondersteuning, Krachtige Kernen en Economische Kracht & Werk. De raad en de wethouder hebben veel vertrouwen in de ambtenaren. Ook is er sprake van een opbouwende en welwillende sfeer, met als insteek inhoud boven politiek. Belangrijke vraag voor alle betrokkenen is “Hoe kunnen we Tubbergen een goede plaats maken voor haar inwoners?” Bovendien zijn raadsleden zeer te spreken over de korte lijntjes met de wethouder en over de hulp die vanuit de gemeente wordt geboden aan kwetsbare inwoners. De wethouders nodigen raadsleden regelmatig uit om ze bij te praten over de ontwikkelingen in de decentralisaties, wat de gemeenteraad enorm op prijs stelt.

### ***Democratische legitimatie***

Raadsleden zien zich als de ogen en de oren van de samenleving en vinden het belangrijk om als gemeenteraad benaderbaar te zijn voor inwoners. Raadsleden zijn zeer betrokken en gaan dan ook regelmatig naar mensen toe en informeren waar ze eventueel tegenaan lopen, of ze de zorgtaken kunnen volhouden en of ze goed geholpen worden door de ambtenaren. Naar aanleiding van signalen vanuit de lokale samenleving leggen raadsleden vaak via de wethouder contact met de uitvoeringsorganisaties. In sommige gevallen komt voor dat raadsleden inwoners met een complexe(re) hulpvraag doorverwijzen naar de betrokken wethouders.

### ***Regionale samenwerking***

Vanuit de gemeenteraad vertellen gesprekspartners dat Tubbergen in een volgens hen goed functionerend samenwerkingsverband van veertien gemeenten participeert waarin gebruik wordt gemaakt van elkaars expertise en kwaliteiten. Wel proberen raadsleden erop toe te zien dat de eigenheid van Tubbergen behouden blijft. De wethouder voegt toe dat samenwerking met andere gemeenten nodig is om bestuurskracht te winnen en een organisatie op te zetten die over de volle

breedte van het sociaal domein regionaal kan opereren. De discussie over de invulling van het eerdergenoemde motto “van overheid naar nevenheid” is in 2011 gevoerd. De conclusie was dat het voor Tubbergen onmogelijk was om met de beschikbare capaciteit volgens dit principe te werken. Toen is besloten om de samenwerking met andere gemeenten op te zoeken. Ondanks de onzekerheid die het regionale samenwerkingsverband soms oproept, is het volgens de wethouder alsnog een groot succes en is het niet voor te stellen hoe de decentralisaties zouden kunnen worden opgepakt zonder deze samenwerking. Al voor 2015 heeft de gemeente(raad) gekozen voor de regionale samenwerking. Desondanks blijft Tubbergen in financieel opzicht verantwoordelijk voor de eigen inwoners. In het samenwerkingsverband is duidelijk afgesproken dat het woonplaatsbeginsel bij iedere gemeente leidend is voor de financiering.

## Financiën

### ***Houdbaarheid***

De wethouder stelt wat betreft de financiële houdbaarheid van de decentralisaties dat de gemeente een heel scala aan beleidssturingsinstrumenten heeft ontwikkeld om grip te krijgen op de uitgaven. Er zijn complete datasets voor Wmo en Jeugdzorg ontwikkeld, hetgeen niet eenvoudig bleek omdat in tegenstelling tot de Participatiewet de nieuwe populatie van de Wmo-nieuw en de Jeugdwet nog niet bekend was bij de gemeente.

De financiële gevolgen waren bij de Wmo te overzien, maar bij Jeugdzorg ging het helemaal mis. Tubbergen liep uit de pas met de omliggende gemeenten en heeft Den Haag toen actief opgezocht. Een lagere uitkering gecombineerd met een toenemend gebruik van jeugdzorg resulteerde in een gat

van 2,5 mln. voor Tubbergen. Dit tekort heeft de gemeenteraad in één keer afgeboekt. Om de jeugd zorggarantie te kunnen bieden heeft de raad besloten geen nieuwe zaken op te pakken zolang de risico's niet kunnen worden ingeschat. Inmiddels heeft de gemeente zicht op gebruik van jeugdzorg, mede door de hantering van het woonplaatsbeginsel. Daarnaast heeft de gemeente een buffer ingebouwd om eventuele meerkosten bij complexe gevallen te kunnen opvangen.

### ***Sturing***

Raadsleden stellen dat ze vanuit een kaderstellende rol zich niet alleen moeten laten leiden door het geld, maar vooral door de lokale behoefte aan zorg. De wethouder voegt toe dat de informatie uit de eerdergenoemde regionale dataset ook door raadsleden kan worden gebruikt voor de sturing en de politieke besluitvorming omtrent de decentralisaties. De data geven goed inzicht in de gang van zaken. Dit kan raadsleden meer houvast bieden in de politieke besluitvorming en ze meer grip geven op de sturing. Het aanleveren van de data door betrokken gemeenten en de doorvertaling daarvan is nog maar een half jaar aan de gang. De werking van dit instrument moet zich nog ontwikkelen.

Voor een succesvolle uitrol van de decentralisaties vinden raadsleden het noodzakelijk dat ook in de komende jaren betrokken, ervaren en deskundige wethouders aan het roer staan. Zorggarantie heeft alle prioriteit bij de raad. Reserves die speciaal voor zorg zijn aangelegd, mogen dan ook niet elders, bijvoorbeeld voor riolering, worden ingezet. De raad staat voor haar burgers die gebaat zijn bij een gezonde financiële positie van de gemeente. De burgers verdienen het om erop te kunnen vertrouwen dat als ze in moeilijke tijden er niet uitkomen, ze terecht kunnen bij de gemeente.

