

Zwolle

Zwolse zorgen

Foto

Waarom in de selectie?

De gemeente Zwolle (125.000 inwoners) is geselecteerd vanwege een drietal kenmerken, naast omvang en geografische spreiding. De eerste is fysiek: het is een minderkernige, maar grote en stedelijke gemeente met een regionale centrumfunctie. Het tweede opvallende kenmerk is dat de sociaaleconomische situatie (inkomensverdeling, uitkeringsafhankelijkheid en eigendom van woningen) bijna gelijk is aan het landelijk gemiddelde. Veel 100.000+-gemeenten wijken hier namelijk wel van af. De laatste is financieel: Zwolle ontvangt vanuit de integratie-uitkering Sociaal Domein (IU SD) niet

alleen ongeveer 10% per inwoner meer dan gemiddeld¹.

Demografie en sociaaleconomische situatie

In Zwolle wonen iets meer jongeren en iets minder ouderen dan landelijk gemiddeld. Er wonen iets minder (Westerse en niet-Westerse) allochtonen dan in de gemiddelde 100.000+-gemeente (en landelijk). De publieke gezondheid en redzaamheid (van de bevolking 19-65) zijn volgens de resultaten van de 'Gezondheidsmonitor GGD'en, CBS en RIVM, 2012' op bijna alle fronten beter dan gemiddeld. Alleen de 'samenredzaamheid' wordt als lager gerapporteerd.

Zorggebruik

Het gebruik van voorzieningen wijkt voor de Jeugdwet niet veel af (het is iets hoger), maar wel voor de Wmo: er zijn wat meer gebruikers van hulp bij het huishouden, hulpmiddelen en voorzieningen. Het aantal re-integratievoorzieningen is juist lager. De stapeling van voorzieningen (3 voorzieningen per huishouden of meer) is daarentegen weer hoger dan gemiddeld dan in andere 100.000+-gemeenten. Dit kan een regionaal effect zijn; in de provincie Overijssel ligt de stapeling net zo hoog. De cliëntervaring (bekendheid met toegang, tevredenheid en effectiviteit) is hetzelfde als voor andere 100.000+-gemeenten.

Financiën sociaal domein

Zwolle ontvangt vanuit de integratie-uitkering Sociaal Domein (IU SD) – het budget voor Beschermd Wonen niet meegerekend - niet alleen ongeveer 10% per inwoner meer dan gemiddeld. Dit komt

¹ Dit is exclusief de middelen voor Beschermd Wonen; de gemeente Zwolle krijgt budget voor deze taak, maar voert deze voor alle 15 gemeenten in zijn regio uit. Om de vergelijking met andere gemeenten die geen budget voor Beschermd Wonen ontvangen zuiver te houden, zijn deze budgetten uit de berekening gehaald.

doordat de verdeelmodellen factoren honoreren die bij Zwolle iets hoger zijn dan gemiddeld; denk aan het aantal jongeren, het aandeel lage inkomens, de uitkeringsafhankelijkheid en de centrumfunctie. Zwolle is ook een voordeelgemeente. Dat wil zeggen dat het objectief verdeelmodel IU SD meer budget per inwoner toekent dan het gereconstrueerd historisch zorggebruik; in 2020 komt dat neer op ongeveer € 510 per inwoner (gemiddeld ongeveer € 455 per inwoner). Dit bedrag is exclusief de middelen voor Beschermd Wonen; daartoe ontvangt Zwolle in 2017 een budget van ongeveer € 61 mln, maar het voert deze taak voor alle 15 gemeenten in de regio uit. Rekening houdend met het aantal inwoners in de regio (ongeveer 546.000) is dat € 112 per regio-inwoner; dat is hoger dan het gemiddelde van € 88 per regio-inwoner. Er geldt geen objectieve verdeling voor Beschermd Wonen; het budget wordt verdeeld op basis van een reconstructie van historische uitgaven.

Bestuur

Beleid en sturing

Twee wethouders en enkele ambtenaren vertellen over hun ervaringen van afgelopen periode waarbij de gemeente volgens hen in een overlevingsstand stond in plaats van de transformaties te realiseren in het sociaal domein. Gesprekspartners vinden de gedachte achter de decentralisaties een goede zaak, maar zij zijn niet te spreken over de wijze waarop de taken bij gemeenten zijn neergelegd. Zo ontbraken de nodige gegevens, maar verwachtten zij ook facilitering vanuit het Rijk. Dit bleef echter achterwege. In het algemeen ervaren beide wethouders de communicatie met 'Den Haag' moeizaam.

Tijdens de opmaat naar de decentralisaties werd Zwolle geconfronteerd met een tekort van 11 mln. op het budget voor beschermd wonen. Door stevig te lobbyen is dit probleem uiteindelijk opgelost, maar

bij de jeugdzorg kwam het tekort veel later in beeld, waardoor de gemeente daar niets meer aan heeft kunnen veranderen. De jeugdzorg was voor de gemeente een nieuw beleidsterrein waarbij ze een markt, die niemand beheerde of beheerste, moest gaan herinrichten. Leden van het college hebben zich vaak speelbal gevoeld, bijvoorbeeld omdat ze geen zicht kregen op de lokale situatie voor wat betreft nieuwe doelgroepen, het zorglandschap, budgetten, kosten, enzovoort. Ondanks meerdere tegenvallers is de gemeente in staat geweest de decentralisaties financieel op te vangen. Wethouders geven aan dat de gemeente er nu bewust voor kiest om te investeren in transformatie en preventie. Transformatie is niet alleen gericht op het herinrichten van de markt, maar vooral op het duurzaam vormgeven van zorg en ondersteuning, onder andere door een goed georganiseerde toegang, door preventief op te treden en integraal te werken. Zo is Zwolle de zogenaamde pilot 'Poortwachter' gestart, waarin de samenwerking tussen handhaving en zorg vorm krijgt. Ook in de dagbesteding stuurt de gemeente op samenwerking tussen zo veel mogelijk partijen. Dagbesteding is nu een algemene voorziening waarvoor geen indicatie nodig is. Op het terrein van de jeugdzorg hanteert Zwolle een lokale ontwikkelagenda ten behoeve van de integratie tussen jeugdhulp en Passend Onderwijs in de vorm van proeftuinen. In deze proeftuinen is de ontwikkeling van het kind het uitgangspunt, niet het budget dat gebonden is aan de schoolpopulatie of de afrekening van scholen op onderwijsdoelen.

Zowel de wethouders als de directeur Sociaal Domein beschrijven de twee belangrijke uitgangspunten van gemeente Zwolle als: "zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig" en "iedereen moet naar vermogen mee kunnen doen in de samenleving". Deze uitgangspunten zijn sturend bij de contractering van aanbieders. Inzet van sociale wijkteams is belangrijk voor preventie en vroegsignalering. De teams

bestaan uit specialisten die streven naar een integrale werkwijze. Het wijkteam is flexibel en betreft alle partijen die men noodzakelijk acht (o.a. huisarts, school) en wil een belangrijke toegang zijn.

Om belangenverstrengeling bij voorbaat uit te sluiten, koos het college ervoor om sociale wijkteams niet uit te besteden aan marktpartijen, maar onder te brengen in de gemeentelijke organisatie. De gemeente ervaart bij gecontracteerde aanbieders en zorgverzekeraars belangentegenstellingen. Bovendien komen de persoonlijke verhalen en ervaringen van inwoners met een hulpvraag directer bij de gemeente binnen, nu het om een gemeentelijke dienst gaat. De gemeente groeit en leert van deze verhalen, kennis en expertise nemen toe in de gemeentelijke organisatie. Er is dan ook geen sprake van een politiek-ideologische gedachte achter de keuze om sociale wijkteams onderdeel te laten zijn van de gemeente, wel van een organisatie-ontwikkelingsmotief. Binnenkort besluit de gemeenteraad over deze aanpak. Gecontracteerde aanbieders staan niet achter dit voorstel, zo vertellen zij. Zij voorzien op lange termijn dat deze aanpak ten koste zal gaan van de kennis en expertise van professionals. Deel blijven uitmaken van de moederorganisatie is en blijft volgens professionals van belang voor het ophalen en delen van kennis en ervaring. In de huidige situatie krijgen de sociale wijkteams vanuit de moederorganisaties ontwikkelmogelijkheden aangeboden. Volgens zorgaanbieders zit het niet in de genen van de gemeentelijke organisatie om dergelijke mogelijkheden aan te bieden.

Een ander discussiepunt is de vraag hoe breed medewerkers van sociale wijkteams inzetbaar moeten zijn. In de huidige situatie verwacht de gemeente van teamleden op alle disciplines (Wmo, ouderenzorg, opvoedingsproblemen, jeugdzorg, gehandicapten) inzetbaar te zijn. Zorgaanbieders zien dat dit in de praktijk spaak loopt, omdat het behandelen van bijvoorbeeld een Wmo-aanvraag andere deskundigheid vereist dan het aanpakken van opvoedproblemen. Langzamerhand blijkt er (weer) meer

waardering te ontstaan voor het specialisme van de wijkteammedewerkers. Ook vinden de gesprekspartners het nadelig dat het sociale wijkteam in Zwolle opengesteld is voor ieder type hulpvraag. Niet alleen voor hulpvragen vanuit het sociaal domein, maar ook vragen omtrent veiligheid moeten bij wijkteams worden aangebracht, met als gevolg dat de teams vollopen met vragen waar ze niets mee kunnen en zij daardoor niet toekomen aan het bieden van hulpverlening. Medewerkers van sociale wijkteams geven hierdoor noodgedwongen sneller een indicatie af, wat leidt tot een stijging van geïndiceerde zorg.

Administratieve druk en bureaucratie

Volgens zorgaanbieders is door de decentralisaties de administratieve druk enorm toegenomen. Een zorgprofessional vertelt dat waar ze voorheen met een financier, namelijk het Rijk, te maken had, nu met zevenendertig financierende gemeenten contracten afsloot. Dit heeft geleid tot 300 contracten. Dit is niet alleen een toename van administratieve lasten, het betekent ook een enorm verantwoordingscircus, aangezien elk contract een eigen verantwoordingscyclus kent. Hierdoor komt minder geld en menskracht ten goede aan de cliënt. De voorkeur van de zorgaanbieders gaat dan ook uit naar een landelijk contract voor ondersteuning vanuit de Wlz, waarbij het sociale wijkteam bepaalt wie in aanmerking komt voor ondersteuning en daartoe de indicatie verstrekt. Een andere mogelijkheid zou zijn dat gemeenten onderling meer samenwerken en voor meer uniformiteit zorgen in de back-office als het gaat om contractering en administratieve verantwoording. Dit zou de administratieve lasten voor gecontracteerde aanbieders een stuk verlichten.

De professional spreekt niet alleen van toegenomen administratieve lasten, maar ook van een toename van bestuurslasten. Van bestuurders in het zorgdomein wordt verwacht beleidsinhoudelijk mee te

denken/werken in allerlei netwerken (bestuurlijk, management, uitvoering) die ook nog eens verkokerd opereren (Wmo, Jeugd, Participatie). Voor aanbieders is het ondoenlijk al deze activiteiten bij te wonen met de beperkte capaciteit waar ze over beschikken. De organisatie van deze professional lost dit praktisch op door zich voornamelijk te richten op grote(re) gemeenten.

Maatwerk versus gemeenschappelijke regelingen

Raadsleden zien nadelen in de gemeenschappelijke regelingen, die voortkomen uit de verplichte regionale samenwerkingen, maar ook in de ongelijkheid tussen de gemeenten in de regio. Dit maakt integraal maatwerk op lokaal niveau lastig. In de besluitvorming streven raadsleden steeds naar een gepaste afstemming tussen gemeenschappelijke regelingen en lokaal maatwerk.

Interbestuurlijke verhoudingen

Leden van het college en ambtenaren zijn van oordeel dat partnerschap tussen het Rijk en gemeenten een voorwaarde is voor de verdere ontwikkeling van de decentralisaties. Er wordt dan ook gehoopt op meer begrip vanuit Den Haag voor het feit dat transformeren tijd kost, het gevestigde belangen raakt en het langzamer gaat dan de bezuinigingen afdwingen. De hoge kortingen leggen grote druk op gemeenten. Wethouders vinden onterechte berichten vanuit Den Haag, zoals dat er nog 1,2 miljard op de plank ligt bij gemeenten, zeer schadelijk voor de beeldvorming en het vertrouwen van inwoners in hun gemeenten, die aan hun inwoners communiceren dat ze het met minder geld moeten doen.

Democratie

Nabijheid versus afstand van burgers tot het lokaal bestuur

Wethouders zien de kracht van Zwolle in de vele netwerken en de grote betrokkenheid van inwoners bij elkaar. Raadsleden benadrukken dat burgers daarom niet moet worden gevraagd nog vaker een beroep te doen hun sociale netwerken. Meestal is het netwerk uitgeput op het moment dat men op het netvlies van de gemeente komt en willen inwoners met een hulpvraag hun netwerk niet nog meer belasten. In die situatie kloppen ze aan bij het sociale wijkteam. Een raadslid voegt toe dat het altruïstisch overschot van mensen dat wil helpen nog onvoldoende wordt benut door de gemeente. Hij doelt hierbij op burgerinitiatieven die in zijn ogen bij voorbaat integraal denken. Een voorbeeld daarvan is Right to Challenge, een burgerinitiatief dat in Zwolle zich moet beperken tot het aanbieden van Wmo-hulp. Dit beperkt volgens hem het gebruik van het altruïstisch overschot.

Ondanks de onderlinge betrokkenheid, ook tussen de gemeentelijke organisatie en de inwoners, probeert de gemeenteraad de leefwereld van inwoners toch nog meer centraal te stellen. Volgens meerdere raadsleden zijn de decentralisaties geslaagd als de leefwereld in plaats van het budget leidend is. Gesprekspartners vertellen dat het flink korten op de budgetten heeft geleid tot een verkeerde focus in het verlenen van zorg en ondersteuning; in plaats van op effectiviteit werd de focus in de gemeentelijke organisatie gelegd op efficiëntie. Dit, terwijl hulp zou moeten aansluiten op de leefwereld van inwoners, anders is hulp niet effectief.

Handelingsvrijheid van gecontracteerde professionals, frontlijnwerkers en ambtenaren

Gecontracteerde professionals ervaren de communicatie met ambtenaren soms moeizaam. Dit zou onder andere komen doordat ambtenaren niet voldoende mandaat hebben om vanuit eigen afwegingen te handelen. Het college zou zich soms te sturend opstellen en te gedetailleerd op de uitvoering zitten

in plaats van een regierol op zich te nemen. Deze sturende houding van het bestuur belemmert professionals om op creatieve manieren om te gaan met (complexere) hulpvragen. Hulpverleners wensen meer ruimte voor de definiëring van de door hen gewenste 'resultaten'. In de huidige contracten wordt volgens enkelen alleen het aantal uren opgenomen. De gemeente zou vooral in termen van input denken en gecontracteerde aanbieders niet afrekenen op het resultaat van de hulpverlening.

Vanuit het bestuur wordt verwezen naar onderzoeken waarin de gemeente bij inwoners polst hoe zij het leven in Zwolle op meerdere leefgebieden beoordelen en in hoeverre zij tevreden zijn over de verleende zorg en ondersteuning. Het college vertelt een grote mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid te ervaren, ook op uitvoeringsniveau. De gemeente wordt als eindverantwoordelijke aangewezen in gevallen waar het fout gaat. De ruim geformuleerde aanbestedingscriteria leidden tot honderden zorgaanbieders, waarvan gaandeweg een aantal niet betrouwbaar bleek te zijn. Het geld dat aan zorg en ondersteuning had moeten worden besteed, ging naar vastgoed. Dit is aanleiding geweest voor het college om zich nog meer te gaan bemoeien met de uitvoering.

Democratische legitimatie

Wethouders en de directeur Sociaal Domein vertellen dat de omvang van vraagstukken rond de nieuwe taken, maar ook de snelheid waarmee moest worden geacteerd de onderlinge verhoudingen enigszins hebben verstoord. In het college, maar ook tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie zijn de verhoudingen goed, maar met inwoners en leden van de Participatieraad is het vaak anders, zo vertellen zij. Alle betrokkenen hebben last gehad van de omvang en het tempo van de decentralisaties.

Een zorgprofessional merkt op dat de gemeenteraad, die uit kleine fracties bestaat en nogal verdeeld is, niet is opgewassen tegen het college. Een aantal raadsleden voegt toe dat de taak van de gemeenteraad met de komst van de decentralisaties flink is uitgebreid, met verhoogde werkdruk als gevolg. De lokale democratie krijgt meer taken erbij, zonder dat het Rijk zich afvraagt of de lokale democratie is toegerust voor deze taken. Met de decentralisatie van het sociaal domein is er niet substantieel meer tijd, geld en ondersteuning aangeboden voor de uitvoering. Raadsleden zijn niet altijd op de hoogte van wat zij wel en niet mogen vanuit hun bevoegdheid en bewegingsruimte. De gemeente gaat bijvoorbeeld niet over Passend Onderwijs, maar de klachten hierover worden wel bij de gemeente ingediend. Raadsleden zouden graag meer aandacht zien op nationaal niveau voor deze zaken.

Een andere professional voegt daar aan toe de afhankelijkheidspositie van aanbieders ten opzichte van de gemeente nadelig te vinden als het gaat om tegenspraak en kritiek op het gemeentelijke beleid. Kritiek kan namelijk door de gemeente worden ervaren als opkomen voor eigen organisatiebelang. In formele zin mogen maatschappelijke organisaties meepraten, maar in de praktijk voelen ze zich geen gelijkwaardige partners van de gemeente. Als voorbeeld gaat zij in op de aansturing van de sociale wijkteams; de gemeente wijkt af van het externe onderzoek over de positionering van de sociale wijkteams waarbij duidelijk is geadviseerd om de teams niet onder te brengen in de gemeentelijke organisatie.

Regionale samenwerking

Dit spanningsveld blijft voorlopig een aandachtspunt voor alle geledingen. Een raadslid bevestigt de spanning tussen regionaal samenwerken en recht doen aan de lokale democratie. De gemeenteraad

ervaart zijn betrokkenheid bij de regionale samenwerking als onder de maat. Enkele raadsleden vinden dat ze te laat betrokken worden bij het proces, waardoor het lastig is om bestuurlijke keuzes terug te draaien. Ambtelijk wordt toegelicht dat de wethouder mandaat heeft om te handelen en beslissingen te nemen op regionaal niveau. Voor de toekomst moet er in de ambtelijke processen meer ruimte en aandacht zijn voor afstemming met de gemeenteraad.

Verder geven bestuurders aan dat er meer samenwerking nodig is tussen gemeenten in de regio. Den Haag zou dit proces meer van bovenaf kunnen stimuleren, gezien samenwerking moeilijk op gang lijkt te komen. Een zorgverlener merkt op dat de tegenstrijdigheid in het beleid vanuit Den Haag zeer belemmerend werkt. Vanuit efficiencydoelstellingen moest de desbetreffende organisatie regionaal gaan werken, terwijl deze nu met de komst van de decentralisaties weer lokaal moet gaan opereren. De organisatie is daar niet op ingericht.