

Risk Resilience project demografie en continuïteit van dienstverlening in de publieke sector.

De grensgemeente gemeente Bleekelo is in 2008 ontstaan bij een gemeentelijke herindeling en heeft circa 83.000 inwoners waarvan er 65.000 in de centrale kern wonen en de resterende 18.000 inwoners in 3 kleinere kernen. Het college heeft kritische opmerkingen gekregen vanuit de gemeentelijke rekenkamercommissie, dat het college zich te veel met korte termijn problematiek bezighoudt. De rekenkamercommissie heeft daarbij onder andere gewezen op de basisscenario's van PBL uit 2015, waarin de bevolkings- en huishoudensontwikkeling voor de gemeente Bleekelo zijn afgezet tegen de ontwikkelingen in Nederland (zie bijlagen). Het college heeft naar aanleiding van vragen uit de gemeenteraad vervolgens besloten om gericht onderzoek te laten doen naar de risico's waar de gemeente mee geconfronteerd gaat worden. U bent gevraagd om een analyse van de risico's te maken, die als input kan dienen voor het door het huidige college voor te bereiden overdrachtdossier voor de collegeonderhandelingen 2018-2022. De opdracht luidt als volgt:

Welke risico's zou u, rekening houdend met de impact en urgentie van die risico's, onder de aandacht van het college van B&W van Bleekelo brengen, wanneer het gaat om de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor de gemeente op te vangen?

Bij de beantwoording van de vraag gaan wij er van uit dat u zich rekenschap geeft van de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeente en de feitelijke dienstverleners op de genoemde beleidsterreinen.

Tijdens het Risk & Resilience Festival op 9 november op de Universiteit Twente krijgt u 15 minuten de tijd om analyse in competitie met andere door ons uitgenodigde partijen te presenteren. Voor dit onderdeel in het programma is het tijdvak 10.15 – 12.00 uur gereserveerd in de promotiezaal van Waaier 4. Voor uw presentatie kunt u gebruik maken van een beamer.

In de bijlage bij deze notitie staan een aantal kerngegevens van de gemeente Bleekelo vermeld. Voor de uitwerking van de casus wordt hieronder wat meer kleur bij de cijfers gegeven.

Het gemeentebestuur van Bleekelo is gefragmenteerd en kent 9 fracties en 37 raadsleden van overwegend lokale partijen. Het college van 5 leden steunt op een meerderheid van 1 zetel in de raad (VVD, CDA, D66 en Dorpsbelangen). De wethouder financiën is ook verantwoordelijk voor bouwen en wonen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid over het sociaal domein is over drie wethouders verdeeld. Het college heeft die keuze beargumenteerd met enerzijds een min of meer evenwichtige verdeling van taken binnen het college en anderzijds met de inschatting dat de volledige portefeuille sociaal domein te zwaar zou zijn voor één wethouder. De vijfde wethouder heeft verkeer, vervoer en economie in de portefeuille. De veiligheidstaken zijn belegd bij de burgemeester. De overige gemeentelijke taken zoals onderwijs, volksgezondheid en cultuur zijn over de vijf wethouders gespreid zodat iedereen naar de beleving van de coalitie inderdaad een even zware portefeuille heeft. Gedurende de collegeperiode zijn twee wethouders afgetreden. Eén vanwege een politiek verschil van inzicht over de economische ontwikkelingen van Bleekelo. Dat leidde tot een breuk in de coalitie en het afhaken van één coalitie partij, zodat nu nog een meerderheid van één zetel bestaat. De andere wethouder werd op basis van een evaluatie van het functioneren door de eigen partij terzijde geschoven en vervangen door een wethouder van ver buiten de gemeentegrenzen. De linkerkant van het politieke spectrum (PvdA, GroenLinks en SP) spelen in de gemeentelijke politiek geen rol van betekenis. De verwachting is dat bij de volgende verkiezingen protestpartijen een belangrijke rol kunnen gaan spelen. De belangrijkste woordvoerders in oppositie en coalitie bestaan uit twee ex-partners die samen in één partij zaten maar ook politiek van elkaar zijn afgesplitst. Beiden hebben individueel bij de laatste verkiezingen genoeg stemmen gekregen voor meerdere raadszetels.

Historisch cultureel gezien is één van de dorpen onderdeel van de “biblebelt” terwijl de andere kernen een meer katholieke of vrijzinnige signatuur hebben. Dat werkt nog steeds door in de organisaties van het maatschappelijk middenveld. Het kleinste PO-schoolbestuur heeft een protestants christelijke achtergrond en ook één van de traditionele verzorgingshuizen behoort tot een landelijk werkende stichting met deze achtergrond.

De gemeente heeft door de herindeling een substantieel oppervlak landelijk gebied waar lang niet altijd de normen voor aanrijtijden van de hulpdiensten kunnen worden gerealiseerd. In één van de dorpen worden de gewenste normen slechts in 50% van de gevallen behaald, ondanks dat elke kern een eigen brandweerpost heeft. Er wonen in dat deel van de gemeente 3000 mensen, waarvan een kwart buiten de dorpskern. De meesten zijn in hun niet meer als boerenbedrijf gebruikte boerderijen blijven wonen.

Bleekelo wordt doorsneden door twee spoorlijnen, waarvan er een volgens de planning van het rijk wordt opgewaardeerd tot een omleidingsroute overdag voor de Betuwelijn. Daardoor zullen naar verwachting de bestaande spoorwegovergangen minimaal 40 minuten per uur gesloten zijn. Het verpleeghuis dat in de gemeente gevestigd is ligt aan de rand van een nieuwbouwwijk die ten opzichte van de faciliteiten waaronder het ziekenhuis aan de andere kant van het op te waarden spoor ligt.

De twee grote schoolbesturen in het PO hebben in het verleden geprobeerd intensiever samen te werken, met name in de drie kleine kernen. Die samenwerking is naar verluidt stukgelopen op persoonlijke verhoudingen. Alhoewel de PO-scholen er in algemene zin goed voorstaan, weet de wethouder uit het overleg met de schoolbesturen dat er ook in de grootste kern PO-scholen zijn met leerlingenaantallen onder de opheffingsnorm van het ministerie van OCW. Verder zijn er 3 scholen die onder verscherpt toezicht van de inspectie staan. Een deel van de schoolgebouwen is in de afgelopen 10 jaar volgens een standaard architectuurconcept nieuw gebouwd als brede school. In de praktijk blijkt dat het binnenklimaat in die nieuwe scholen door te krappe inschatting van de functionele vloeroppervlakken voor de leslokalen onvoldoende is. Voor de scholen die niet nieuw zijn gebouwd geldt dat er nog achterstallig onderhoud is waarvoor de schoolbesturen bij de overdracht van de gebouwen een claim hebben ingediend van € 15 mln. Het college heeft hierover nog geen standpunt ingenomen terwijl de schoolbesturen aandringen op duidelijkheid en overwegen een juridische procedure te starten.

In het middelbaar en beroepsonderwijs zijn in het verleden reorganisaties doorgevoerd. Daardoor zijn er nauwelijks meer docenten van 60 jaar en ouder. De reorganisaties hadden ten doel om de jongere generaties leerkrachten voor de scholen te behouden. Op het middelbaar onderwijs blijkt inmiddels dat de verhouding tussen aantallen leerkrachten en aantallen leerlingen is verschoven van het landelijk gemiddelde van 1 op 12 naar bijna 1 op 10. Tegelijkertijd blijkt dat de nieuwe instroom van studenten voor pabo en leerkracht voortgezet onderwijs in de regio Twente nog achterblijft bij de weg omhoog die elders in het land al wel is ingezet.

Vooraf in het beroepsonderwijs is de schooluitval hoog, maar ook in het middelbaar onderwijs is er sprake van een stijging van het uitvalpercentage. De scholen en de leerplichtambtenaar van de gemeente constateren dat de stijging van uitval te maken lijkt te hebben met toekomstperspectieven van leerlingen, de thuissituatie met veel éénouder gezinnen met inkomens- en schuldenproblematiek en de verlokkingen van drugscriminaliteit die wordt veroorzaakt door drugsrunners en de ligging aan de grens met Duitsland.

Het gemiddeld bruto inkomen in Bleekelo ligt per huishouden ruim 10% onder het landelijke gemiddelde en komt daarmee uit op een bedrag dat dicht bij de maximum inkomensgrens voor sociale huurwoningen ligt. Vooral in de stedelijke kern ligt het gemiddeld inkomen nog lager door de relatief laag opgeleide beroepsbevolking. Behoudens de boeren in de plattelandskernen zijn er ook geen personen met noemenswaardige vermogens in de gemeente terug te vinden. De woningvoorraad in de gemeente sluit redelijk aan op de inkomenspositie met vooral in de stedelijke kern veel sociale huurwoningen in vrij ongedifferentieerde wijken. In de plattelandskernen zijn nauwelijks sociale huurwoningen te vinden. Voor zover er appartementen te vinden zijn bij de sociale huurwoningen zijn dat complexen met 3 tot 4 bouwlagen zonder lift en portiekwoningen. De twee woningcorporaties die in Bleekelo actief zijn, hebben een verschillend profiel. De ene corporatie werkt over de gemeentegrenzen heen en heeft een vermogenspositie (solvabiliteit marktwaarde 65%) die vergelijkbaar is met het landelijke beeld van de woningcorporaties. De andere corporatie wordt gekenmerkt door woningen met lage huren, een lage solvabiliteit (35%) en hoge onderhoudskosten (€ 1.700 per woning tov € 1.500 landelijk).

Naast werkgelegenheid in zorg en onderwijs kenmerkt de arbeidsmarkt van Bleekelo zich door wat werkgelegenheid in bouw- en schilderbedrijven, de overblijfselen van de eens bloeiende metaal en textiel-industrie maar vooral door logistiek. De gemeente zet er op in om, rekening houdend met de geplande aanpassing van de spoorverbinding een nieuw logistiek bedrijventerrein tot ontwikkeling te laten komen. De meeste grond daarvoor is inmiddels in handen van de gemeente, maar de gronduitgifte is de afgelopen 3 jaar 50% achtergebleven bij de prognose.

In de stedelijke kern blijkt dat er druk op de arbeidsmarkt in de zorg ontstaat. Dat komt omdat veel medewerkers in de zorg parttime werken en een partner hebben die buiten de gemeente en veelal ook buiten de regio werkzaam is. Dat, samen met de grote vraag naar personeel in de zorg, leidt er toe dat beter opgeleiden de stedelijke kern van Bleekelo verlaten om zich elders te vestigen. Rond de positionering van het streekziekenhuis is een discussie ontstaan over draagvlak en specialisatie. Een aantal maatschappen binnen het ziekenhuis is aan het vergrijzen en het lukt niet om vervanging aan te trekken. Deels speelt de aantrekkelijkheid van Bleekelo als vestigingsplaats daarbij een rol, maar deels is ook de discussie over concentratie van specialismen en voldoende relevante werkervaring voor artsen daar debet aan. Het bestuur van het topklinisch ziekenhuis in de buurt heeft in de regionale kranten gesuggereerd om over taakverdeling en concentratie te gaan spreken maar gemeentebestuur van Bleekelo en het bestuur van het streekziekenhuis houden de boot voorlopig nog af omdat ze niet willen afzakken tot de status van een lokale polikliniek. Daarbij speelt een rol dat het streekziekenhuis in een relatief nieuw pand is gevestigd en het aantal ligdagen in het ziekenhuis in de afgelopen jaren nog geen grote dalende trend laat zien.

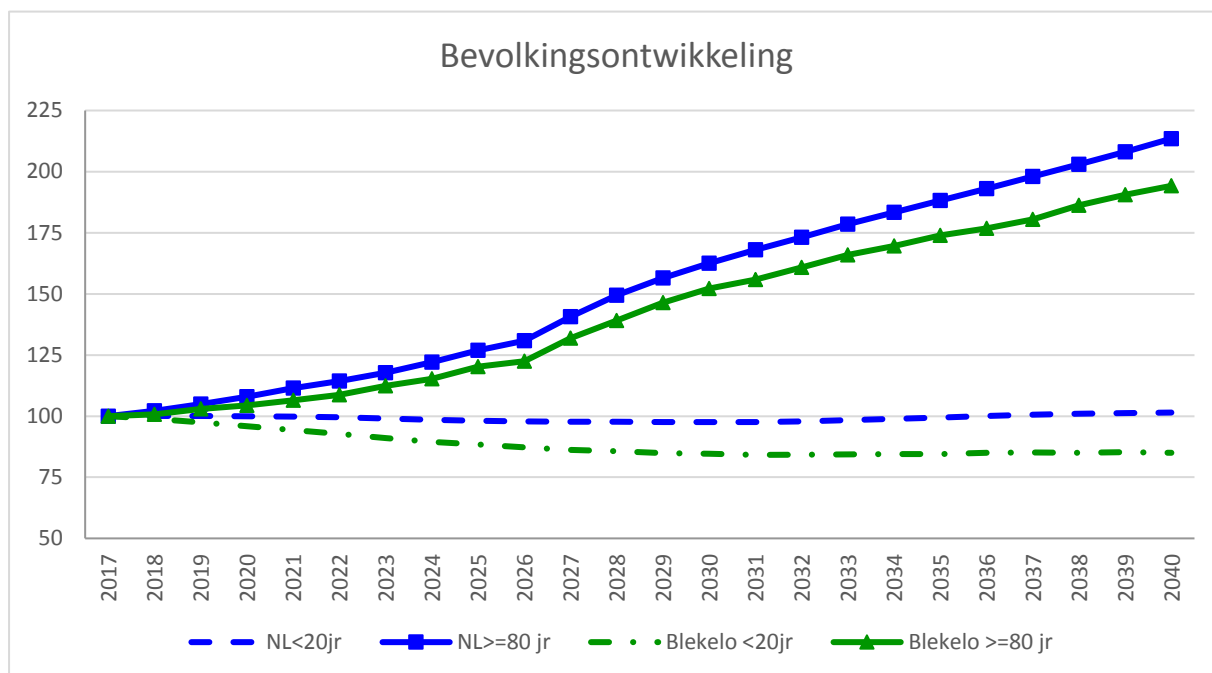
Onderdeel van het katholieke erfgoed van van Bleekelo zijn drie grote kloosters op het platteland. Eén ervan is in gebruik als rust- en meditatiecentrum, één staat leeg en het derde klooster is in gebruik genomen voor de opvang van statushouders voor de tijd dat zij nog geen definitieve huisvesting in de regio hebben gevonden. De gemeente Bleekelo zelf heeft een taakstelling om 250 statushouders te gaan huisvesten. Tot nu toe is pas aan 25% van die taakstelling voldaan en is het klooster overbezet. Het gemeentebestuur overweegt nu het nog leegstaande klooster ook te gaan gebruiken voor de opvang van statushouders.

De financiële cijfers van de gemeente in de bijlage spreken voor zich. Het college maar ook de voltallige raad heeft zich er voor uitgesproken dat de dienstverlening aan de burger zo lang als mogelijk op peil gehouden moet worden. Daarvoor wordt onder andere gewerkt met mobiele gemeenteloketten in de dorpskernen en veel begeleiding bij het invullen van formulieren bij mensen die dat nodig hebben. De gemeente steunt daarbij deels op een netwerk van jonggepensioneerden die voldoende bureaucratistische competentie hebben. Er zijn signalen dat de complexiteit van de werkzaamheden de vrijwilligers boven het hoofd groeit.

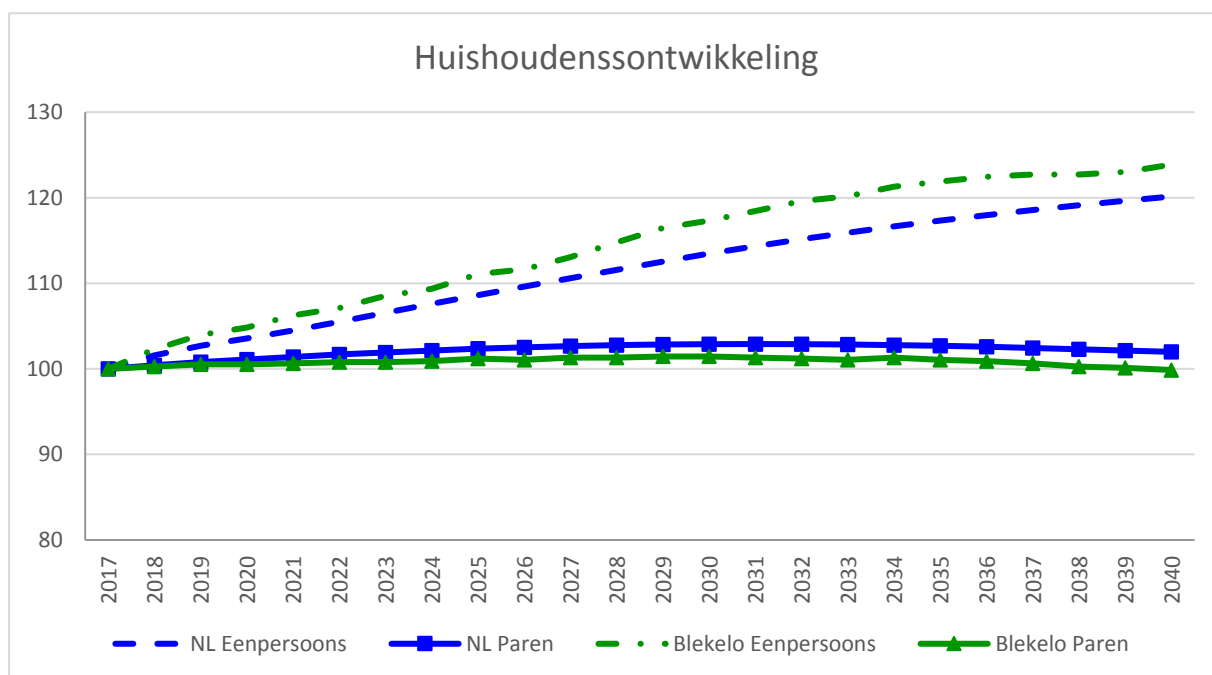
De dorps- en wijkcentra binnen de gemeente Bleekelo zijn voor het overgrote deel omgebouwd tot Kulturhus met subsidie van de provincie. In de drie dorpskernen en in drie van de vijf wijkcentra in de stadskern zijn daar de bibliotheek, oefenruimtes voor de muziekschool c.q. harmonie en fanfare en het welzijnswerk inclusief voorschoolse kinderopvang gevestigd. Ook deze keuzes kennen binnen de gemeenteraad brede steun en hebben voor sommige lokale partijen een belangrijke signaalfunctie naar hun achterbanen.

Ook voor het beheer van de buitenruimte doet de gemeente een beroep op vrijwilligers, die samen met de door de gemeente in dienst genomen medewerkers van de plaatselijke sociale werkvoorziening en de nog eigen gemeentelijke reinigingsdienst deze taken uitvoeren.

Bijlage: kenmerken gemeente Bleekelo



Figuur 1: Bevolkingsontwikkeling jonste en oudste cohorten Bleekelo en Nederland (2017=100)



Figuur 2: Huishoudensontwikkeling in Bleekelo en in Nederland (2017=100)

Overige kenmerken:

Gemeentefinanciën	
Netto schuldquote ¹ (na aftrek uitgezette leningen)	103%
Solvabiliteit	-/ 1½%
Structurele exploitatieruimte	0%
Grondexploitatie	27%
Belastingcapaciteit	110%
Begroting Sociaal Domein WMO 2017	€ 25,3 mln
Verwachte Realisatie Sociaal Domein WMO 2017	€ 24,6 mln
Begroting Sociaal Domein Jeugd 2017	€ 23,7 mln
Verwachte realisatie Sociaal Domein Jeugd 2017	€ 27,9 mln
Begroting Sociaal Domein Participatiewet 2017	€ 48,3 mln
Verwachte realisatie Sociaal Domein Participatiewet 2017	€ 50,1 mln
Aantal uitkeringsgerechtigden Participatiewet 2017	2.630
Netto participatiegraad	59% (NL 65,8% [2016; CBS])
Vluchtelingen & Asielzoekers	
Taakstelling huisvesting	250 huishoudens
Realisatie taakstelling huisvesting	25%
Tijdelijke opvang in leegstaand klooster	150 personen
Onderwijs ²	
3 PO-besturen; 2 groot, 1 klein. 35 scholen	6.000 leerlingen Ca 550 FTE Solvabiliteit: 63% (NL ca 70%) % leerkrachten >= 50 jr: 40% (NL: 36%) % leerkrachten < 30 jr: 10% (NL: 17%)
1 VO bestuur regionaal: 4 vestigingen in gemeente	5.500 leerlingen Ca 540 FTE Solvabiliteit 57% (NL ca 61%) % leerkrachten >=50jr: 50% (NL: 40%)
1 ROC bestuur regionaal: 2 vestigingen in gemeente	2.000 leerlingen Ca 200 FTE Solvabiliteit 60% (NL ca 60%) % leerkrachten >= 50 jr: 55% (NL: 53%)
Geen HBO/WO	
Volkshuisvesting ³	
Percentage betaalbare huurwoningen	75%
Verhouding huurwoningen/koopwoningen	40-60
Levensduur sociale huurwoningen	20 jr (NL: 23,9 jaar)
Percentage energielabel A of beter	5%
Percentage appartementen sociale huur	20%
Percentage huishoudens met inkomen tot € 35.000 tov totaal huishoudens	47% (NL 39%)
Overig	
1 regionaal ziekenhuis, 3 klassieke verzorgingshuizen (bouwjaar ca 1990), 1 verpleeghuis (bouwjaar ca 2010)	800 bewoners zorginstellingen 3% vacatures personeel.
Drugstoerisme en ca 10 ontruiming illegale hennepsteelt per jaar.	

¹ De kengetallen zijn berekend overeenkomstig de BBV-eisen anno 2017

² Landelijke onderwijscijfers: www.onderwijscijfers.nl
³ Landelijke referentiecijfers uit oordeelsbrieven 2016 ILT/AW.