

## Beslisnota voor de raad

Datum 4 mei 2023

Openbaar

Onderwerp Herziening programmabegroting sociaal domein  
Versienummer 2.0

Portefeuillehouder P. Guldemon  
Informant Frank Wijnandts en Maaïke Ganzeboom  
Afdeling Concern en Maatschappelijke Ontwikkeling  
Telefoon (038) 498 5165  
Email [f.wijnandts@zwolle.nl](mailto:f.wijnandts@zwolle.nl) en [m.ganzeboom@zwolle.nl](mailto:m.ganzeboom@zwolle.nl)

### Financiële gevolgen

Betreft doel 8.1.1 De raad geeft als vertegenwoordiging van de inwoners richting aan het gemeentelijk beleid middels een transparant democratisch besluitvormingsproces en controleert de uitvoering van dat beleid.

Begroting wijzigen Ja  
Dekking ten laste van n.v.t.

Bijlagen geen

### De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 In te stemmen met de nieuwe programma-indeling en op basis van deze indeling de begroting 2024 voor te bereiden.

Datum 4 mei 2023

## Toelichting op het voorstel

### **Inleiding**

Met deze beslisnota geeft het college invulling aan een onderdeel van het coalitieakkoord: *'We willen dat het systeem van financiering de beweging uit de hervormingsagenda ondersteunt. Waar nodig passen we dit systeem aan. We gaan in ieder geval de gemeentelijke begroting anders indelen en de vraag van de inwoner meer centraal stellen.'*

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan de inhoudelijke hervormingen in het sociaal domein. Om de hervormingen te borgen zijn voortdurend systeemaanpassingen nodig. Inkoopstrategieën, subsidieverlening, softwareapplicaties, werkprocessen, budget- en prestatieverantwoording en monitoring zijn bedoeld om een effectieve en efficiënte realisatie van de hervormingen te ondersteunen.

Een van de randvoorwaarden voor een goede sturing op de hervormingen, is de indeling van de programmabegroting. De huidige indeling en de daarbij geformuleerde doelen van de programma's van het sociaal domein dateren uit 2017. Nu, zes jaar later, stellen wij een nieuwe indeling voor. Deze indeling doet meer recht aan de stappen die al gezet zijn en die we nog gaan zetten, in het verder hervormen van het sociaal domein.

Bij de begrotingswijziging van 2017 stond continuïteit van zorg voorop. Hoewel de beweging van 'zwaar als het moet, licht als kan' al direct werd ingezet, werden de begroting en doelen nog specifiek ingedeeld naar de door het Rijk gedecentraliseerde taakvelden en verdeeld over vier programma's. Met de bewegingen die we afgelopen jaren hebben ingezet 'Van apart naar gewoon', 'Van deelprobleem naar totaaloplossing', 'Van zorgen voor naar zorgen dat' en 'Van individuele zorg naar samenbrengen van vragen' willen we in de begroting meer de nadruk leggen op het financieel en programmatisch verbinden van de verschillende gedecentraliseerde taken naar de bedoeling van deze bewegingen in het belang van onze inwoners.

Het college is zich bewust van het dilemma tussen de omvang van het nieuwe programma 1 in verhouding tot de overige programma's en de wens om sneller en effectiever te kunnen sturen. In dit geval kiest het college om de programma's te wijzigen voor het sneller en efficiënter inzetten van de juiste ondersteuning om de beoogde maatschappelijke effecten te realiseren.

De voorgestelde verandering staat niet op zichzelf. Het creëert één van de randvoorwaarden voor het beter benutten van de bestaande budgetten ten behoeve van de zelfregie en participatie van inwoners en het waar nodig bieden van passende oplossingen. Daarnaast werken we hard aan het verbeteren van onze monitoring en het datagedreven werken. De Halfjaarrapportage sociaal domein is daar een goed voorbeeld van.

Onze inhoudelijke sturing op de bewegingen vraagt borging, ook na afronding van het programma van de Hervormingsagenda. Dat gebeurt door met contractering, subsidieverlening, inkoop, accounthouderschap en contract- en relatiemanagement te sturen op onze aanbieders om de gewenste beweging te (blijven) maken.

Datum 4 mei 2023

### **Beoogd effect**

Doel is een programma-indeling die de opgaven en hervormingen van het sociaal domein beter faciliteert en daarmee zorgt voor een betere samenhang tussen de doelen die we nastreven en de middelen die we daarvoor beschikbaar stellen, zodanig dat:

- De inhoudelijke bewegingen beter gefaciliteerd worden
- De vraag van de inwoner meer centraal komt te staan
- Meer zicht op nieuw én bestaand beleid
- De integrale samenhang versterkt wordt
- De middelen effectiever en efficiënter ingezet kunnen worden
- De inhoudelijke bewegingen beter zichtbaar en geborgd worden

### **Argumenten**

#### 1.1 Inhoudelijke bewegingen beter gefaciliteerd

De Raad heeft inhoudelijk de bewegingen van de Hervormingsagenda vastgesteld. Om daar ook uitvoering aan te kunnen geven moeten financiën en inhoud elkaar volgen. Op dit moment zijn doelen die vallen onder de inhoudelijke beweging verdeeld over vier verschillende begrotingsprogramma's. Verschuivingen van gelden (bv van zwaar naar licht) zijn daarmee altijd raadsbesluiten, terwijl de raad op inhoud al besloten heeft dat de bewegingen moeten plaatsvinden.

De afzonderlijke weging van elke verschuiving kost onnodige extra tijd en administratie. Met de voorgestelde nieuwe indeling bezien we de bewegingen en bijbehorende budgetten meer als geheel, waarbij verschuivingen tussen doelen wel aan het college worden voorgelegd en achteraf aan de raad worden gerapporteerd via berap en jaarrekening.

#### 1.2. De vraag van de inwoner meer centraal

Aangezien we steeds vaker een integrale oplossing voor inwoners willen, ontstaan zorgproducten waarbij meerdere disciplines en dus ook financieringen uit verschillende wetten samenkomen. Voorbeelden van nieuwe zorgproducten zijn beschermd thuis, parentshouses, relatie- en scheidingsteam, praktijk ondersteuner huisartsen, ondersteuningsteam scholen. De ontwikkeling van deze nieuwe zorgvormen ondersteunen we door deze in één programma met minder doelen onder te brengen waardoor we de bestaande budgetten ontschotten. De indeling van de begroting ondersteunt zo het inzetten van de best passende ondersteuning en versterkt de eigen regie van inwoners. De nieuwe indeling faciliteert de uitvoering beter om te doen wat nodig is en de inwoner kan eenvoudiger verwezen worden tussen verschillende zorgvormen als de behoefte wijzigt. Zo zetten we ondersteuning in op basis van het best passende antwoord in plaats van daar waar budget beschikbaar is.

#### 1.3. Meer zicht op nieuw én bestaand beleid

Het begrotingsproces is nu vooral gericht op mutaties: nieuw beleid, nieuwe investeringen of wijzigingen op het bestaande. Hierdoor is er onvoldoende prikkel om ook de reguliere uitgaven tegen het licht te houden, terwijl die soms de gewenste beweging in de weg staan of juist kunnen versterken. Deze nieuwe indeling geeft de raad meer zicht op de grote lijnen van de bewegingen met bijbehorende gewenste effecten en indicatoren, zodat bestaand beleid en de effecten daarvan beter zichtbaar worden en meegenomen worden in de te maken afwegingen.

#### 1.4. Versterkte integrale samenhang

Het detailniveau van de huidige begroting maakt dat we sturen op relatief kleine beleidsonderdelen (de huidige doelen), terwijl we juist integraliteit willen bevorderen. Door het terugbrengen van het aantal

Datum 4 mei 2023

doelen, worden de hoofdlijnen en integrale samenhang tussen doelen duidelijker zichtbaar. Daardoor kunnen zowel de raad als de interne organisatie breder kijken naar het bereiken van doelen en de daarvoor ingezette gelden, wat de integraliteit bevordert.

#### 1.5. Effectiever en efficiënter inzetten middelen

De inhoudelijke sturing door de raad op het sociaal domein blijft, zoals nu ook het geval is, plaatsvinden op basis van kaderstelling met beslis- en informatie nota's. Ook de besluitvorming met betrekking tot financiering van nieuw beleid en het toevoegen van extra middelen aan bestaand beleid blijft hetzelfde. Dit blijft gebonden aan besluitvorming door de raad. Welke maatschappelijke effecten wil de raad bereiken? Welke voorzieningen voor welk niveau streeft de gemeente na? Welke prioriteiten stelt de raad daarbij?

Wat er wel verandert zijn de mogelijkheden van het college om, binnen het door de raad beschikbaar gestelde programmabudget, de gestelde opgaven te realiseren. Het college kan binnen het programma gelden verschuiven tussen de verschillende vormen van zware en lichte zorg en/of inzet vanuit de sociale basis om een beter passende oplossing voor de inwoner te vinden op het moment dat het nodig is. Hierbij ligt de focus van het programma op het bieden van de goedkoopste vorm van passende ondersteuning en versterken van eigen regie en participatie. Hierdoor kan het college beter sturen op de door de raad gewenste beweging.

Daardoor verwachten wij de beschikbare middelen effectiever en efficiënter in te kunnen zetten.

#### 1.6 Betere borging en zichtbaarheid inhoudelijke bewegingen

We maken de inhoudelijke bewegingen beter zichtbaar door de programma's 1 Samenleving, 2 Inwonersondersteuning en 3 Opvang en bescherming in één programma onder te brengen (met uitzondering van participatie dat naar programma 2 gaat) zodat we meer integraal steeds de goedkoopste passende zorg kunnen inzetten en verbinden aan voorzieningen in de sociale basis en overzicht hebben over de beweging van zwaar naar licht.

Daarmee plaatsen we de 3 programma's die nu van lichte naar zware ondersteuning zijn ingedeeld en waartussen de meeste financiële verschuivingen (zullen) plaatsvinden, binnen één programma.

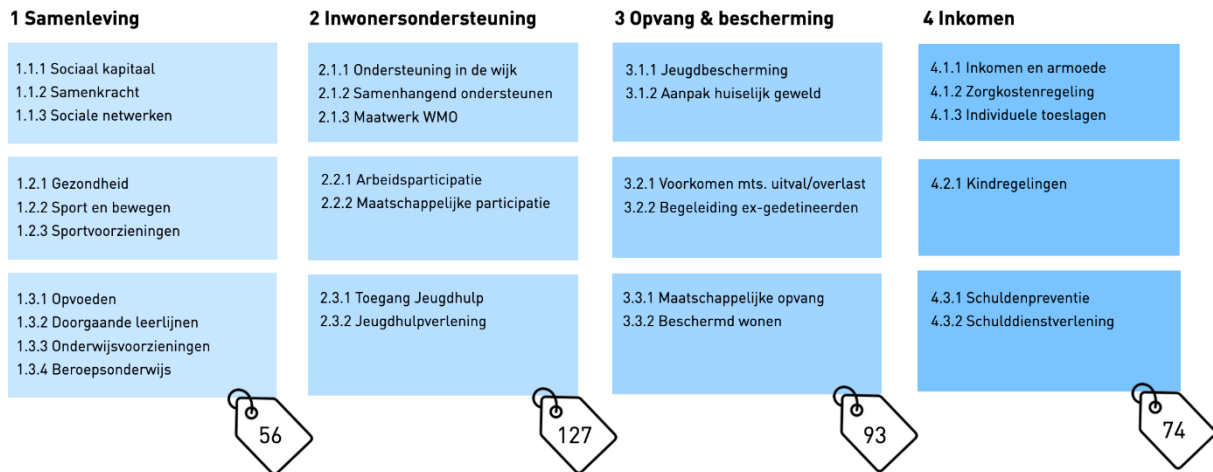
In de praktijk hebben we namelijk gemerkt dat met name in de Jeugdwet en in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) de vormen van ondersteuning elkaar vaak aanvullen en dat we door een andere manier van kijken tot andere oplossingen binnen deze wetten komen.

Samen met zorgaanbieders en welzijnsorganisaties ontwikkelen we binnen het programma nieuwe zorgvormen en preventieve activiteiten die zorgen dat we de beoogde maatschappelijke effecten beter bereiken.

Participatie maakt nu onderdeel uit van programma 2 Inwonersondersteuning en gaat straks met Programma 4 Inkomen naar het nieuwe programma 2 Werken aan bestaanszekerheid. We zien daarmee participatie en zorgen voor voldoende inkomen als preventie voor zorg en als een onderdeel van het realiseren van bestaanszekerheid. Ook daar zetten we in op de beweging van zwaar (inkomensondersteuning) naar licht (ondersteuning om aan het werk of op school te blijven).

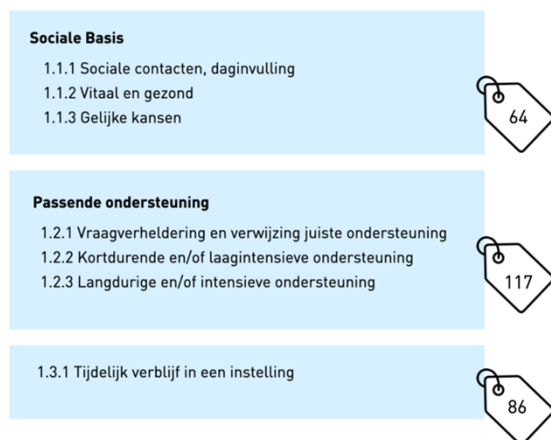
Datum 4 mei 2023

## Huidige indeling programma's Sociaal Domein

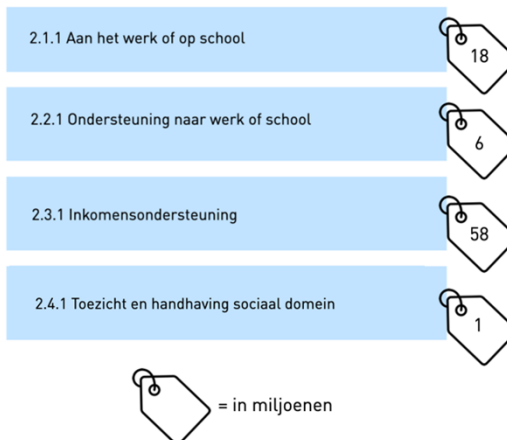


## Nieuwe indeling programma's Sociaal Domein

### Programma 1 Samen Sterk in Zwolle



### Programma 2 Werken aan bestaanszekerheid



### Risico's

Het wijzigen van de programma-indeling moet conform de Besluit begroting en verantwoording (BBV) aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd voorafgaand aan het voorleggen van de begroting. Na vaststelling kan vervolgens de begroting 2024 worden voorbereid op basis van de nieuwe indeling. Aangezien het voorbereiden van de begroting een aantal maanden vergt, is het noodzakelijk dat over de indeling van de programma's vóór het zomerreces besloten wordt.

De financiële omvang van het nieuwe programma 1 Samen sterk in Zwolle groeit naar 267 mln. euro (op basis van de begroting 2023) verdeeld over 7 doelen.

Het college kan binnen het programma verschuiven tussen budgetten om de meest passende ondersteuning voor onze inwoners te bieden.

Datum 4 mei 2023

De voorgestelde doelen worden in de komende maanden aangescherpt en de beoogde maatschappelijke effecten worden verwoord in de criteria in de begroting, om zo een goede sturing door de raad te borgen.

De raad kan blijven sturen op de budgetten en de uitgaven controleren in het kader van het budgetrecht van de raad. De inhoudelijke sturing door de raad op het sociaal domein blijft, zoals nu ook het geval is, plaatsvinden op basis van kaderstelling met beslis- en informatie nota's en bij de vaststelling van de begroting, berap's en jaarrekening. Daarin worden ook de afspraken vastgelegd over de te behalen maatschappelijke effecten en het niveau van de voorzieningen.

### **Financiën**

Budgetten worden omgehangen naar de nieuwe doelen binnen het programma. De omvang van de budgetten wijzigt hierdoor niet. Financiële vragen kunnen op hetzelfde detailniveau worden beantwoord als nu het geval is.

Het verwerken van de nieuwe programma-indeling is onderdeel van de organisatiebrede Doorontwikkeling sturingscyclus en wordt opgepakt binnen de taken van de reguliere begrotingscyclus.

### **Communicatie**

De communicatie over de begroting is onderdeel van de reguliere begrotingscyclus.

### **Vervolg**

Na vaststelling door de raad wordt de begroting 2024 voorbereid op basis van deze nieuwe indeling. Het college legt verantwoording af over de gewenste beweging binnen de daarvoor beschikbaar gestelde budgetten. We zullen werken met indicatoren die de raad inzicht geven in de mate van voortgang, gekoppeld aan de onder de criteria geformuleerde beoogde effecten. Daarmee bereiken we dat sturing door kaderstelling, verantwoording door middel van de reguliere rapportages in de begrotingscyclus en programma en doelen in de begroting meer dan nu op elkaar aansluiten.

We vinden het belangrijk om te blijven leren. In 2024 en 2025 monitoren we daarom of deze wijziging van de begroting daadwerkelijk de beoogde effecten heeft. Mocht naar aanleiding van die monitoring nog een aanpassing van de begroting nodig zijn, dan zullen we die voorstellen.

Het college realiseert zich dat door deze wijzigingen het vaker voor zal komen dat meerdere portefeuillehouders verantwoordelijk zijn voor één doel. In de komende tijd zal het college invullen hoe die gezamenlijke afstemming en integrale verantwoordelijkheid in de praktijk vorm krijgt.

### **Openbaarheid**

Dit stuk is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

Datum 4 mei 2023

secretaris, Dick Emmer