Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 12 november 2025

Onderwerp Monitor Koers Sociaal Domein
Versienummer 2

Portefeuillehouder Dorrit de Jong

Samenvatting
In 2024 heeft de gemeenteraad de *Koers Sociaal Domein 2024–2030* vastgesteld en daarbij gevraagd om meer inzicht in de doelen en maatschappelijke effecten van deze koers. Met dit raadsvoorstel presenteert het college een model voor een monitor voor het sociaal domein met uitgewerkte doelen, bijbehorende indicatoren en een voorstel voor periodieke rapportage, zodat raad en college in de toekomst de voortgang kunnen volgen en bespreken en kunnen sturen op de ontwikkelingen. Het college vraagt de raad in te stemmen met dit model en de voorgestelde wijze van rapporteren.

Het model is ontwikkeld met bijdragen van interne experts, partners en kennisinstituten, en biedt een compacte set van hoofddoelen, subdoelen, factoren en indicatoren. Deze sluit aan op bestaande onderzoeken en dashboards binnen het sociaal domein, zoals die van de gemeente zelf en van landelijke onderzoeksinstellingen zoals RIVM en CBS.
De doelen en indicatoren van de Koers zullen richtinggevend zijn voor toekomstig beleid, waardoor meer samenhang ontstaat.

Financiële gevolgen
Betreft doel Begrotingsprogramma's 1 en 2
Begroting wijzigen Nee
Budgetnummer

Bijlagen
1. Overzicht van doelen en subdoelen in de Monitor Koers Sociaal Domein (concept)
2. Rapportagemodel Monitor Koers Sociaal Domein (concept)

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:
1. In te stemmen met de voorgestelde doelen en subdoelen bij de Koers Sociaal Domein (bijlage 1)
2. Kennis te nemen van de (voorlopig) geselecteerde indicatoren om de voortgang op de doelen en subdoelen periodiek te volgen.
3. In te stemmen met de wijze waarop het college over die doelen periodiek wil gaan rapporteren:
   a. Een jaarlijkse rapportage in de vorm van een raadsinformatienota op basis van het voorgestelde rapportagemodel (bijlage 2)
   b. Met daarbij een verdiepende rapportage/data op een door de raad gekozen voorkeursthema.

Datum 24 september 2025

Inleiding
In 2024 heeft de raad de Koers Sociaal Domein 2024-2030 vastgesteld. Toen heeft zij aangegeven meer inzicht te willen in de doelen en maatschappelijke effecten van de Koers Sociaal Domein. Het college gaf aan een monitor te willen ontwikkelen om de doelstellingen en maatschappelijke effecten van de koers langjarig te kunnen volgen.

Wij zijn bezig om deze monitor vorm te geven. Daarvoor is het nodig om de doelstellingen van de koers verder uit te werken en vast te stellen. Het stellen van doelen past bij de kaderstellende rol van de raad en daarom leggen we die aan de raad voor met dit raadsvoorstel.
Daarnaast doen wij een voorstel voor de wijze van periodiek rapporteren over de doelen en indicatoren. Daarmee kunnen raad en college de voortgang van de Koers Sociaal Domein periodiek gaan volgen en de inspanningen/investeringen daar beter op afstemmen.
Om de voortgang op de doelen ook daadwerkelijk te kunnen volgen geeft dit raadsvoorstel ook inzicht in de indicatoren die passen bij de voorgestelde doelen.

Dit voorstel is tot stand gekomen met bijdragen van experts van gemeente Zwolle, andere gemeenten, partners en kennisinstituten. In dit proces zijn stapsgewijs een beperkt aantal hoofddoelen, subdoelen, beïnvloedende factoren en indicatoren geselecteerd. Daarmee wordt dit een compacte monitor. De set aan doelen en indicatoren is een relevante weergave van de maatschappelijke effecten die we met de Koers Sociaal Domein voor ogen hebben voor 2030.

Kader
Koers Sociaal Domein 2024-2030

Beoogd effect
Door het ontwikkelen van een monitor voor de Koers Sociaal Domein kan aan de raad en aan inwoners en partners in de stad periodiek inzicht worden gegeven in de ontwikkeling op de door de raad vastgestelde doelen en maatschappelijke effecten van de Koers Sociaal Domein. Op basis daarvan kunnen zij ook in gesprek gaan over de doelen en samen sturen en het beleid in de toekomst zo nodig bijstellen.

Argumenten

1.1 Door het vaststellen van doelen en subdoelen geeft de raad richting aan het beleid en de uitvoering in het Sociaal Domein.
De voorgestelde doelen en subdoelen (bijlage 1) zijn gebaseerd op de in de Koers Sociaal Domein geformuleerde ambitie:

> *Samenwerken aan een inclusieve samenleving met bestaanszekerheid, gezondheid en kansen voor iedereen door beter aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners.*

Met de voorgestelde keuze voor hoofd- en subdoelen sluiten wij aan bij de hoofddoelstellingen van de Koers Sociaal Domein.
Doel 1 ‘Inwoners van Zwolle vormen een krachtige samenleving’ verwijst naar de belangrijke ambitie om de sociale basis te versterken.

Doelen 2, 3 en 4 verwijzen naar de drie hoofdthema's van de Koers Sociaal Domein:

- Inwoners van Zwolle ervaren bestaanszekerheid
- Inwoners van Zwolle hebben gelijke kansen om zich te ontwikkelen
- Inwoners van Zwolle zijn en voelen zich gezond

Doel 5 'Inwoners van Zwolle wonen in een omgeving die hun veiligheid, welzijn en saamhorigheid bevordert' verwijst naar het belang van de relatie tussen sociale en andere aspecten van het leven: een groene, veilige en gezonde leefomgeving, openbare voorzieningen, een passende woning, mobiliteit, toegankelijkheid.
Doel 6 verwijst naar de opdracht van de gemeente en het motto van de Koers Sociaal Domein om waar nodig ondersteuning te bieden en dat te doen door zo goed mogelijk aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners.

De voorgestelde doelen en subdoelen (bijlage 1) zijn tot stand gekomen in meerdere werkbijeenkomsten met interne en externe experts. Bij de keuze voor doelen en subdoelen hebben wij steeds gewerkt van breed naar smal: eerst een rijke oogst aan doelen en subdoelen - zowel op basis van de inbreng van experts als op basis van literatuur - om vervolgens de twintig belangrijkste te selecteren. Datzelfde hebben we gedaan bij de beïnvloedende factoren: welke factoren zijn nu het meest bepalend voor het bereiken van de (sub)doelen?

1.2 Deze monitor is een belangrijke bouwsteen voor een samenhangend stelsel van monitoring en sturing in het sociaal domein.
Deze monitor is een belangrijk onderdeel van het geheel aan monitoring en datagedreven werken in het sociaal domein. Daarin richten we ons ten eerste op het monitoren van *maatschappelijke doelen en effecten.* Voor verschillende thema's beschikken we over informatieproducten die iets zeggen over maatschappelijke effecten. Denk aan de Ouderenindex, Armoede- en schuldenmonitor en de indexen in het Buurt-voor-Buurt Onderzoek. Deze informatieproducten worden gemaakt op basis van ons eigen onderzoek en data van regionale en landelijke kennisinstituten zoals de GGD, het RIVM en het CBS. Met deze Monitor Koers Sociaal Domein beschikken we nu ook over een bovenliggende monitor die het sociaal domein breed in beeld brengt.

Naast de monitor over doelen en maatschappelijke effecten meten we ook de *prestaties (input en output)* van de gemeente op de taken die zij uitvoert. Denk aan de taken op het gebied van de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet. Die prestaties worden gemeten met behulp van verschillende registratiesystemen van ons en onze partners. We brengen die per onderwerp in beeld in dashboards, zoals bijvoorbeeld in het dashboard Jeugd en het dashboard Beschermd Wonen. Zo ontstaat inzicht in de kosten en het gebruik van voorzieningen en van de ervaringen van inwoners met het gebruik van die voorzieningen. Een aantal van deze dashboards is gereed en wordt al actief gebruikt. Een aantal andere dashboards is in ontwikkeling. Dit onderdeel van de monitoring in het sociaal domein is vooral bedoeld voor sturing door beleid, uitvoering en management in samenspraak met onze uitvoeringspartners. Maar daarnaast op onderdelen natuurlijk ook relevant voor college en raad.

Een derde bouwsteen wordt gevormd door *kwalitatieve data*: verhalen en ervaringen van inwoners en professionals. Hiervan hebben we al vele goede voorbeelden en dit zullen we de komende jaren verder uitbouwen.

De doelen en indicatoren van de Koers Sociaal Domein gaan in de toekomst steeds meer richting geven aan het te ontwikkelen beleid op deelonderwerpen in het sociaal domein. Daarmee ontstaat ook meer samenhang in dat beleid. Het recente beleidsplan Financiële Bestaanszekerheid kwam iets te vroeg om de gekozen indicatoren goed af te stemmen met die van de Monitor Koers Sociaal Domein. De inhoud ervan komt goed overeen, maar de woorden zijn hier en daar anders gekozen. Bij toekomstige beleidsplannen zullen we deze afstemming zorgvuldig doen.

2.1 Met indicatoren maken we de voortgang op de doelen meetbaar

Na het bepalen van doelen, subdoelen en beïnvloedende factoren kwam de volgende stap: het selecteren van indicatoren. Daarbij hebben we een streng selectieproces gevolgd op basis van een aantal criteria:

- Relevant: de indicator meet wat je wil weten
- Betrouwbaar: hij is representatief en de data is van goede kwaliteit.
- Beschikbaar: er is data, gemeten door de tijd, vergelijkbaar per wijk of andere gemeenten
- Veelgebruikt: hij komt vaak voor, zoals bij CBS of partners
- Bruikbaar: de indicator is geschikt om het gesprek over doelen en maatschappelijke effecten van de Koers Sociaal Domein te voeren.

In de monitor is gekozen voor een mix van meer lokaal gemeten indicatoren (bijvoorbeeld vragen uit het Buurt-voor Buurtonderzoek), én indicatoren die ook regionaal of landelijk worden gebruikt. Hiermee zorgen we enerzijds voor goede lokale verankering en anderzijds voor de mogelijkheid om ontwikkelingen in Zwolle te vergelijken met ontwikkelingen in andere gemeenten.

Ook bij dit selectieproces hebben we gewerkt van ‘breed’ naar ‘smal’: eerst hebben we verschillende mogelijke indicatoren gezocht en daaruit hebben we de belangrijkste of beste indicator gekozen.
De voorgestelde indicatoren zijn nog niet definitief. Voor sommige indicatoren geldt dat we die als nieuwe vraag aan een bestaand onderzoek willen toevoegen. Ook doen we nog een check op de samenhang van deze indicatoren met indicatoren die worden gehanteerd in het fysiek domein en bij veiligheid. Zo ontstaat meer gemeentebrede samenhang.

Bij het selectieproces hebben wij ook gekeken naar de indicatoren die zijn opgenomen in de begroting, bij de programma’s 1 en 2. De gekozen indicatoren overlappen grotendeels. Bij de begrotings-indicatoren zijn aanvullend ook enkele prestatie-indicatoren opgenomen. Op termijn kunnen raad en college overwegen om de indeling van de begroting nog beter te laten aansluiten op de doelen en indicatoren van de Koers Sociaal Domein.

3.1 Met een compacte rapportage kan de raad op hoofdlijnen de ontwikkeling van de Koers Sociaal Domein volgen en bespreken.

Op basis van de gekozen doelen en indicatoren hebben wij een concept-rapportage ontwikkeld waarmee we periodiek de voortgang op het betreffende hoofddoel kunnen weergeven (bijlage 2).
De rapportage bestaat uit zes doelenkaarten. Op de voorzijde staan per hoofddoel de subdoelen, de belangrijkste factoren van invloed op deze doelen, en de indicatoren. Op de achterzijde staan de indicatoren weergegeven in cijfers en grafieken. In deze conceptversie zijn de data nog niet ingevuld.

Het voorstel is om voortaan jaarlijks een rapportage met de zes doelenkaarten (een per hoofddoelstelling), voorzien van een toelichting en eerste duiding, met een informatienota aan de raad ter beschikking te stellen. De jaarlijkse frequentie stellen wij voor omdat we verwachten dat op het

niveau van de doelen van de koers niet zo snel grote wijzigingen zullen voorkomen. Een jaarlijkse rapportage en een verdiepend en lerend gesprek daarover lijkt ons een juiste frequentie.
Een kanttekening hierbij is dat de meeste databronnen onder de monitor twee- of vierjaarlijks worden geüpdatet, dus er zal niet altijd jaarlijks op alle indicatoren nieuwe informatie beschikbaar zijn.

3.2 Door jaarlijks, aanvullend op de monitor, één thema verdiepend uit te werken kan het debat in de raad over de Koers Sociaal Domein gerichter plaatsvinden.
Een tweede voorstel is om de jaarlijkse rapportage daarnaast nog te voorzien van een verdieping op één thema dat door de raad wordt gekozen, bijvoorbeeld armoede, jeugd of participatie. Op dat thema kan nog verdiepende informatie uit een van de indexen worden toegevoegd en daarmee kan het debat wat gerichter gevoerd worden. Bij die thema's kunnen dan eventueel ook een aantal sleutel-indicatoren gekozen worden om nog meer focus en prioritering aan te brengen.

Alternatieve mogelijkheden
Bij de formulering en selectie van doelen en subdoelen zijn alternatieven mogelijk. Dat is ook de reden om dit met een raadsvoorstel aan de raad voor te leggen. De keuze voor indicatoren vloeit direct voort uit de geselecteerde doelstellingen en de selectiecriteria. Daarmee hebben we een set van indicatoren die in hoge mate gestandaardiseerd is. Er zijn alternatieve keuzes mogelijk, maar ons advies is om de voorgestelde selectie ongewijzigd over te nemen. Indien de raad andere keuzes maakt met betrekking tot doelen en subdoelen, dan zullen wij ook de indicatoren daar weer op aanpassen.

Voor de inhoud, de vormgeving en de frequentie van de rapportage zijn er ook alternatieve keuzes mogelijk. Wij gaan graag met de raad in gesprek welke alternatieve vorm eventueel beter aansluit bij de behoefte.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Bij de ontwikkeling van de monitor hebben in totaal 44 interne en externe partners geparticipeerd van gemeente Zwolle, Travers Welzijn, Zwolle Doet!, Stadkamer, Delta Wonen, Hogeschool Windesheim, Movisie, Universiteit Wageningen, Gemeente Nijmegen, Stichting OverO, Heel de Zorg. Deze deelnemers zijn geselecteerd op basis van hun inhoudelijke expertise of hun expertise op het gebied van onderzoek en monitoring. Op basis van deze inbreng heeft een gemeentelijke werkgroep het huidige model gemaakt. Na besluitvorming worden betrokkenen geïnformeerd over het eindresultaat.

Communicatie
Na vaststelling van de concept-rapportage inclusief hoofd- en subdoelen informeren wij interne en externe partners over het resultaat en de wijze waarop monitoring en het gesprek met de raad voortaan zal plaatsvinden.

Financiën
Voor de ontwikkeling van dit model en de rapportages daarover in 2026 en 2027 heeft de raad bij de begroting 2025 (Koers Sociaal Domein) incidenteel budget toegekend. De structurele kosten bestaan uit kosten voor dataverwerking en vormgeving en worden bij de begroting 2028 aan de raad voorgelegd. Naar schatting gaat het daarbij om maximaal 10.000 Euro per jaar.

Risico's
Er zijn geen specifieke risico's verbonden met dit raadsvoorstel.

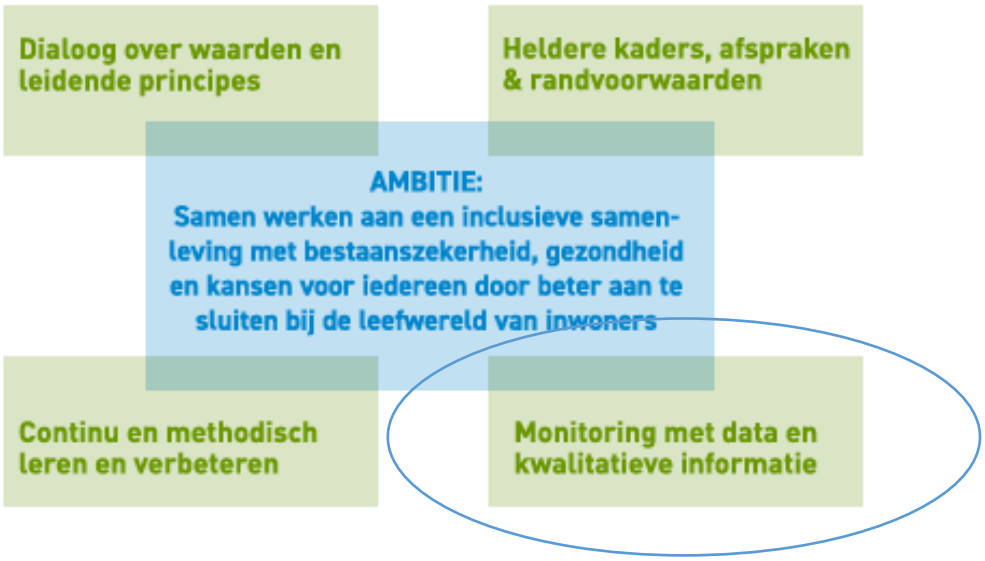
Datum 24 september 2025

Vervolg

Na de vaststelling van doelen en subdoelen gaan wij de geselecteerde indicatoren definitief maken. Op basis daarvan kan een eerste versie van de monitor, inclusief waarden per indicator in het voorjaar aan de raad worden gepresenteerd. Wij stellen voor om dit te doen na de start van de nieuwe raadsperiode.

Het monitoren van de doelen van de Koers Sociaal Domein is een middel om te kunnen weten of de gestelde doelen ook geleidelijk dichterbij komen. Het is ook een middel om met elkaar te leren wat wel of niet werkt in het sociaal domein, en om bij te sturen op de gestelde doelen. Het is ons voornemen om deze doelen en indicatoren een structurele plaats te geven in ons beleid en uitvoering en dat van onze partners in het sociaal domein. De monitor en ook onderliggende indexen en dashboards bieden goede mogelijkheden om met partners samen te sturen op het realiseren van de doelen. Op dit moment doen wij al ervaring op met gesprekken in de stad, waarin we samen met inwoners en partners duiding geven aan de data, en afspraken maken over verbeteracties. Dit willen we steeds vaker gaan doen.

De monitor Koers Sociaal Domein is hiermee een van de vier bouwstenen geworden in de sturing op de koers:



De ontwikkeling van de monitor zelf is nooit klaar. Steeds weer kijken we of de doelen en subdoelen nog juist gekozen zijn en of de indicatoren inderdaad tonen welke ontwikkeling gaande is. Daarnaast onderzoeken we mogelijke aanvullingen op deze eerste versie, bijvoorbeeld in de vorm van kwalitatieve informatie (verhalen, casuïstiek), of in de vorm van kaartweergaven.

De doelen en indicatoren van de Koers Sociaal Domein zullen in de toekomst ook richting geven aan het te ontwikkelen beleid op deelonderwerpen in het sociaal domein. Daarmee ontstaat ook meer samenhang in dat beleid.

Openbaarheid

Openbaar

Datum 24 september 2025

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer