



Bijlage: Achtergrondinformatie bij de Zwolse Koers
in het sociaal domein 2024-2030



Inhoud

1. [De huidige koers en het huidige sociale beleid van de gemeente Zwolle](#) [2](#)
2. [De lessen die we hebben geleerd](#) [4](#)
3. [De sociale staat van Zwolle:](#) [8](#)
[wat zijn de sociaal-maatschappelijke kenmerken van Zwolle en wat valt daarin op?](#)
4. [Uitdagingen voor de toekomst:](#) [9](#)
[wat zijn belangrijke trends en ontwikkelingen die mogelijk relevant worden voor het sociale beleid van Zwolle?](#)
5. [Landelijke ontwikkelingen en wetgeving:](#) [11](#)
[welke landelijke ontwikkelingen en afspraken zijn er die het beleid mede bepalen?](#)
6. [Bronnen](#) [14](#)

1. Wat is de huidige koers en het huidige beleid?

De gemeente Zwolle heeft een grote verantwoordelijkheid als het gaat om het welzijn, de gezondheid en de (inkomens) ondersteuning en zorg voor inwoners. Het jaar 2015 was een belangrijk jaar. Toen werd een groot aantal nieuwe taken daaraan toegevoegd – de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet – en vanaf dat moment was er sprake van een ‘[sociaal domein](#)’. Steeds meer is er het inzicht dat het niet alleen gaat om een goede uitvoering van allerlei losse wetten, maar van een samenhangend stelsel. En vanuit het gezichtspunt van inwoners is het ook erg belangrijk dat de gemeente vormgeeft aan die samenhang. Daarom werken we aan een gezamenlijke koers in het sociaal domein.

En Zwolle is een stad van ‘samen’, Zwolle Hartstad. Er is een grote betrokkenheid van inwoners op elkaar, zij vormen de basis van een sociale en zorgzame stad. Er is ook een grote betrokkenheid van en samenwerking mét partners, zowel in het vrijwilligerswerk als in de professionele zorg en ondersteuning. De Koers Sociaal Domein is daarom een koers voor het gemeentelijke beleid, maar wij hopen dat het vooral ook een gezamenlijke koers wordt voor gemeente en betrokken partijen in de stad.

Een startpunt voor de Koers in het Sociaal Domein is het huidige beleid van de gemeente. Hieronder geven we wel een aantal relevante ontwikkelingen aan in het huidige beleid. Daarnaast verwijzen we naar de Begroting 2024. Die wordt gepubliceerd in het najaar van 2023 en geeft een goed beeld van zowel het beleid als de activiteiten die in het sociaal domein plaatsvinden. Ook verwijzen we naar de periodieke rapportages van de Hervormingsagenda Sociaal Domein Zwolle, die ook veel inzicht geven in de inhoud en de ontwikkelingen van het sociaal domein.

Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord 2022-2026 ‘Samen voor een waardevolle Toekomst’ geeft het college richting aan de koers in het sociaal domein:

“Wij bouwen vanuit vertrouwen de komende jaren verder aan een inclusieve samenleving waarin iedereen mee kan doen. Met gelijke kansen voor iedereen en bestaanszekerheid voor onze inwoners. Op die manier gaan we een tweedeling in onze samenleving tegen. Dat doen we allereerst door de sociale verbanden en netwerken in onze samenleving. Zo bouwen we aan een sociale basis waar mensen op kunnen terugvallen als ze hulp nodig hebben.”

Het college geeft ook aan te willen aansluiten bij de landelijke beweging van de [Propositie Sociaal domein](#). Die beweging impliceert de overtuiging dat een investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en een gezond en actief leven zal werken als een hefboom. Het is een slimme investering die zorgt voor maatschappelijke besparingen.

Vier jaar Hervormingsagenda Sociaal Domein

Van 2019 tot en met 2023 werkt de gemeente Zwolle aan een Hervormingsagenda Sociaal Domein. Met de Hervormingsagenda werken we aan een verandering in het sociaal domein:

“nog meer denken vanuit de inwoner, vanuit wat wel kan. Vanuit de vraag in plaats van het aanbod. Niet zorgen voor, maar zorgen dát het zelf lukt. En ook meer denken vanuit ondernemend partnerschap met de aanbieders.”

Met de Hervormingsagenda SD Zwolle werken we aan een aantal sporen:

- Sterke sociale basis: inwoners kunnen – met elkaar – langer of eerder zelfredzaam zijn en zo nodig dichtbij de benodigde ondersteuning ontvangen
- Van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis: inwoners kunnen langer of weer zelfstandig thuis wonen in een geschikte woning met stut en steun en voorzieningen in de buurt.
- Jeugd - herstel in het gewone leven: kinderen, jongeren en gezinnen vinden oplossingen voor problemen eerder en zo veel mogelijk in het gewone leven – thuis of op school.

- Participatie - het potentieel verzilveren: meer regie en samenhangende oplossingen voor inwoners met participatievragen, betere overgang van school naar werk
- Wonen en Zorg: het realiseren van meer levensloopbestendige woningen en woonzorgvarianten in inclusieve en toegankelijke wijken
- Eén gezin, één plan: toetsen in implementeren van de Doorbraakmethode voor inwoners waarbij meervoudige en complexe problematiek speelt.

Nu, in het najaar van 2023, is de Hervormingsagenda bijna afgerond en is het nodig opnieuw onze koers te bepalen. De wereld, Nederland en Zwolle zijn in die vier jaar veranderd en er komen ook belangrijke ontwikkelingen op ons af. Er zijn veel lessen geleerd die in de reguliere werkwijze van het sociaal domein zijn beslag moeten krijgen. Het is goed om stil te staan en te kijken welke volgende stappen we willen zetten in de ontwikkeling van het sociaal domein. Daarvoor liggen naast het Coalitieakkoord allerlei ingrediënten op tafel: de sociale staat van Zwolle, trends en toekomstige ontwikkelingen, nieuwe wetgeving en landelijke ontwikkelingen, de beleidskeuzes die al zijn gemaakt, maar vooral ook de lessen die wij en partners de afgelopen vier jaar hebben geleerd, onder andere bij de Hervormingsagenda.

2. Welke lessen hebben we geleerd?

Hervormingsagenda en de beweging in het sociaal domein

Van 2020 tot en met 2023 werkt(e) de gemeente Zwolle aan de Hervormingsagenda Sociaal Domein. Op het moment van schrijven van deze notitie is de Hervormingsagenda bijna afgerond. De evaluatie en weergave van de opbrengsten volgen nog (voorjaar 2024). Maar nu al kunnen we een indruk geven van wat de vier jaar Hervormingsagenda heeft betekend.

De hervormingsagenda heeft in Zwolle een beweging op gang gebracht. De inwoner staat centraal. We sluiten aan bij de mogelijkheden van mensen. We leggen de nadruk op veerkracht en samenredzaamheid. Daarbij is het eigen netwerk een belangrijk deel van de oplossing. Daarmee voorkomen we dat problemen ontstaan of verergeren. We weten ook dat moeilijkheden en tegenslag bij het leven horen en dat we die niet altijd kunnen wegnemen. We zoeken oplossingen in het gewone leven, bieden steun en zorg waar dat nodig is, met de inwoner in regie.

Met het programma hebben we ingezet op systeemveranderingen zoals nieuwe manieren van inkopen, contractering en het ontwikkelen van andere vormen van ondersteuning. Maar ook een andere indeling van de begroting om budgetten daar in te zetten waar ze het beste resultaat opleveren. En nieuwe manieren van data gebruiken zoals met reflexieve monitoring en de ontwikkeling van dashboards en indexen voor meer inzicht en betere sturing.

Daarnaast hebben we met partners en inwoners gewerkt aan een nieuwe manier van kijken naar ondersteuning. Zonder te problematiseren. Door nieuwe manieren van denken, kijken en werken te stimuleren in proeftuinen en pilots zijn we gezamenlijk tot nieuwe inzichten gekomen die we nu (gaan) uitvoeren.

Daarbij waren de onderstaande bewegingen leidend:

Van apart naar gewoon

Versterken van het gewone leven. Met een uitgebreider aanbod en betere vindbaarheid in de sociale basis lukt het inwoners vaker om (met een beetje steun) zelf tot oplossingen te komen. We zetten daardoor minder snel zorg in, accepteren

tegenslagen in het leven als een gegeven om mee om te gaan, in plaats van iets dat met therapie en medicatie uit de weg geruimd moet worden. Ondersteuningsteams op scholen zorgen dat uitdagingen bij leerlingen eerder gesignaleerd en opgelost worden. Waardoor minder snel jeugdhulp wordt ingezet. Meer ondernemers bieden plekken voor mensen die niet zo makkelijk aan het werk komen. Beschermd Thuis is de nieuwe ondersteuningsvorm om zelfstandig thuis te kunnen wonen.

Van deelprobleem naar totaaloplossing

Oog voor de vraag achter de vraag. Niet alleen een deelprobleem oplossen omdat je daar toevallig van bent, maar verder kijken naar wat er breder speelt. Met de Doorbraakmethode hebben we dit in de praktijk gebracht door breed te kijken welke oplossing op dit moment volgens de inwoner zelf de doorbraak geeft. En die te faciliteren. Het Sociaal Wijkteam is bezig dit tot reguliere werkwijze te maken, met name bij gezinnen met multiproblematiek. Ook het relatie-en scheidingsteam kijkt breed wat er nodig is in het geval van een scheiding, waardoor escalaties en jeugdhulp voorkomen worden. De toegang van het Sociaal Wijkteam kijkt bij de intake ook steeds breed wat er nodig is. Ondersteuning wordt niet meer allemaal tegelijk ingezet. Ondersteuners kijken meer naar het geheel. Hulp wordt stap voor stap ingezet en we stoppen met wat niet werkt.

Van zorgen voor naar zorgen dat

De persoon en zijn sociale omgeving betrekken. Niet bedenken wat de ander nodig heeft, maar dat bevragen en aansluiten bij de persoonlijke behoefte. Zorgen dat de ander zelf weer aan het roer komt of aan het roer blijft vanuit een gelijkwaardige benadering. Bij jeugdhulpvragen kijken we steeds meer naar het hele systeem en blijven ouders in regie. Bij pilots zoals de Sociale Coöperatie, krijgen inwoners ruimte en vertrouwen om zich te ontwikkelen als kleine ondernemer. Think op school zorgt dat de veerkracht en mentale weerbaarheid van leerlingen versterkt wordt, zodat zij zelf beter om kunnen gaan met tegenslagen.

Van individuele zorg naar het samenbrengen van vragen

Groepen met hetzelfde doel bij elkaar brengen. Dat is nog steeds maatwerk, maar dan met de bonus van de wisselwerking met de groep.

We werken steeds meer met groepen met hetzelfde doel in plaats van doelgroepen. Ouders die tegen dezelfde uitdagingen met hun kinderen aanlopen kunnen elkaar adviseren en steunen.

In woonvormen waar mensen met en zonder ondersteuningsbehoefte een community vormen, worden vragen samen beantwoord in plaats van iedereen apart te ondersteunen.

Innovatie in de praktijk en geleerde lessen

De afgelopen jaren heeft de gemeente – met de Hervormingsagenda als vliegwiel – op allerlei manieren deze vernieuwingen in de uitvoeringspraktijk uitgetest. Steeds meer is er het besef dat verandering niet op gang komt door beleid en afspraken, maar juist door intensief uitproberen en oefenen in de praktijk. Voorbeelden hiervan zijn de Proeftuin Jeugd, het Innovatielab participatie of het project Jonge aanwas criminaliteit. Maar ook bij partners de stad vinden allerlei vernieuwingen in de praktijk plaats die tot betere resultaten leiden. In al die experimenten en pilots in de praktijk is veel geleerd dat we kunnen benutten voor de koers in het sociaal domein:

Inwonersperspectief

Het Sociaal Wijkteam (SWT) deed op een nieuwe en creatieve manier onderzoek naar het perspectief van inwoners. De belangrijkste les was misschien wel dat het leuk is en ontzettend waardevol om je echt te verdiepen in het perspectief van de inwoner. En dat dit echt bijdraagt aan duurzame oplossingen en vertrouwen in de overheid. We werden geraakt door de positieve instelling van mensen, door hun soms schrijnende verhalen en werden geïnspireerd door de adviezen over hoe wij ons werk nog beter kunnen doen. We weten nu concreet wat we kunnen doen om meer vanuit de leefwereld te kijken. We hebben ook geleerd hoe je inwoners concreet kunt faciliteren om elkaar te helpen.

De context is belangrijk

In bijna alle experimenten die we hebben gedaan komt deze les naar voren: de context van mensen is bepalend voor hoe zij in het leven staan, voor de manier waarop zij hun probleem definiëren en ook voor de oplossingen die gevonden kunnen

worden. Heel pregnant kwam dat naar voren bij de statushouders. Om hen goed te kunnen helpen is veel meer cultuursensitiviteit nodig.

Maar ook bij jeugdigen blijkt eerst goed zicht krijgen op de situatie van het kind in het gezin en de omgeving cruciaal voor het vinden van een passende oplossing.

En bij mensen die een beroep doen op de Participatiewet blijkt meestal veel meer aan de hand te zijn dan een inkomensprobleem. Juist die andere problemen staan oplossingen in de weg en zorgen er ook voor dat meedoen niet lukt. Sterker nog, door de focus op het vinden van betaald werk worden inwoners niet altijd goed geholpen en krijgen mensen met de meest complexe problematiek zelfs de minste ondersteuning (Bron: [SCP](#), 2023)

Bestaansonzekerheid een belangrijke bron van problemen

Bij veel mensen die hulp vragen van de gemeente spelen problemen op het gebied van bestaanszekerheid: onvoldoende inkomen en het vermogen een buffer op te bouwen, problemen met huisvesting, geen toegang tot zorg. Als we het probleem bij de bron willen aanpakken dan moeten we ons eerst daarop richten.

Versterken van veerkracht als oplossingsrichting

Vaak spreken we over 'aansluiten bij de mogelijkheden van mensen' en 'versterken van eigen kracht'. Maar wat betekent dat in de praktijk en hoe doe je dat? Die lessen zijn onder andere geleerd in het relatie- en scheidingsteam. Hoe kunnen mensen op allerlei vlakken de regie weer pakken en zelf, in hun relatie en op allerlei praktische vlakken de regie weer pakken? Hierdoor leggen we minder focus op het probleem, maar op een oplossing waar mensen zelf mee aan de slag kunnen.

Vertragen, verdragen, uitzoomen, stap voor stap naar een werkende oplossing

Vooraf in de proeftuin Jeugd is geleerd dat een snelle oplossing meestal niet effectief is. Eerst vertragen en goed doorvragen. Dan aandacht besteden aan het verdragen: niet elk probleem kan of hoeft te worden opgelost. Dan uitzoomen: kijken naar de context, de geschiedenis, de oordelen en verwachtingen. En als dan een oplossing wordt gevonden, ga dan stap voor stap te werk. Niet alles tegelijk. En stel steeds weer bij.

Ongelijke kansen vragen om ongelijke investeringen

In de experimenten wordt soms zichtbaar dat juist mensen met de meest complexe hulpvragen het minst goed geholpen worden. We hebben geleerd dat er groepen inwoners zijn die stelselmatig minder kansen krijgen, en die ook nog het minst kunnen profiteren van wat de overheid te bieden heeft (Bron: [SCP](#), 2023). Dat is een pervers effect in het systeem dat in heel Nederland zichtbaar is en dat om verandering vraagt. In de experimenten zijn aanknopingspunten naar boven gekomen om juist deze inwoners beter te helpen.

Ervaringen uit het verleden ...

Gemeenten en partners hebben sinds 2015 veel stappen gezet om de taken in de het sociaal domein zo goed mogelijk over te nemen en uit te voeren. Daarbij zijn nog veel andere lessen en ervaringen opgedaan die belangrijk zijn om mee te nemen als we nadenken over de Koers Sociaal Domein:

Tegenvallende resultaten

Zo publiceerde het SCP in 2020 de evaluatie van 5 jaar decentralisaties in het sociaal domein ([Sociaal Domein op koers?](#)) en constateerde dat de resultaten achterbleven bij de verwachtingen. Ook zagen we onlangs, bij het vaststellen van de [Landelijke Hervormingsagenda Jeugd](#), dat die hervorming lastig is gebleken: Het aantal jongeren met jeugdzorg is 23% gestegen, de trajectduur in de jeugdzorg is met 35% gestegen en de kosten zijn 50 % hoger dan in 2015.

Staat van de uitvoering

Ook de Toeslagenaffaire heeft op indringende wijze laten zien dat de overheid haar inwoners soms op schrijnende wijze in de problemen brengt. De [Staat van de Uitvoering 2022](#) toont dat we een hoge mate van complexiteit hebben georganiseerd in wet- en regelgeving, in processen, in de stapeling van beleid, in de manier waarop we ingericht zijn en in onze IT-systemen. En dat wordt gezien als een groot risico voor de toekomstige uitvoering en de dienstverlening aan inwoners. De huidige trend om zaken steeds complexer te maken met verfijningen, stapelingen en reparaties moet doorbroken worden.

Boomerangbeleid

In recent promotieonderzoek (2023) bestudeert [Sharon Stellaard](#) de geschiedenis van de jeugdzorg en de terugkerende patronen die daarin zichtbaar zijn. Zij toont aan dat de knelpunten in de jeugdzorg niet opgelost zijn door de vele hervormingen. In tegendeel: ze zijn steeds dezelfde zijn gebleven. De doelstellingen en de ambities waren 40 jaar geleden dezelfde als nu en altijd was er het geloof dat de problemen met de volgende hervorming wel opgelost zouden worden. Ook in 2015, met de decentralisatie van taken naar de gemeente dachten we: nu wordt het beter. Stellaard biedt geen directe oplossingen, maar pleit voor reflectie en het durven ter discussie stellen van de aannames die onder het beleid zitten. Geen nieuwe hervormingen, terug naar de basis: de kinderen waar het om draait.

Lessen over de rol van de overheid

De gemeente Utrecht stelt: In het sociaal domein kunnen we niet sturen op de 'klassieke' manier, met vooraf gestelde doelen, lang-cyclische monitoring en verantwoording achteraf. De opgaven in het sociaal domein zijn te complex en de afbreukrisico's te hoog. De invloed van gemeenten is indirect en op de korte termijn nauwelijks zichtbaar of meetbaar. Het sociaal domein is een complex ecosysteem met veel partijen die elk hun eigen expertise en missie hebben en op verschillende manieren met elkaar verbonden zijn ([De Utrechtse aanpak in het sociaal domein](#)). Het bovenstaande relateert de maakbaarheid van de samenleving en relateert ook de rol van de overheid daarbij.

[Nils Nijdam](#) laat in zijn proefschrift zien dat gemeenten in hun sturing moeten balanceren tussen Rijksoverheid en samenleving: er is sprake van 'duwende' en 'trekkende' bewegingen. De rijksoverheid 'duwt' taken naar gemeenten met de decentralisaties, maar 'trekt' aan de touwtjes wat betreft de financiën. De participatiesamenleving 'duwt' gemeenten terug door zelf maatschappelijk initiatief te ontplooiën, maar de groep minder zelfredzame inwoners 'trekt' aan gemeenten voor sociale voorzieningen. Het is dé uitdaging voor gemeenten om tussen deze 'duwende' en 'trekkende' krachten de stabiliteit te vinden, in evenwicht te blijven en de ruimte te pakken om te sturen.

De Koers Sociaal Domein moet dus ook richting geven aan hoe de gemeente gaat sturen in dit complexe speelveld en welke leidende principes ze daarbij kiest.

Een laatste les komt voort uit de [Covid-crisis](#). De positie die de overheid in de crisis innam heeft ook geleid tot een fix-fuik: de neiging om problemen die zich voordoen te willen fixen en de overheid daarin te zien als enige of belangrijkste speler. Als de fix-fuik optreedt is er geen oog meer voor datgene dat vanzelf wordt opgelost of wat de samenleving zelf al oppakt. Er is ook geen oog meer voor de kansen en de mogelijkheden die zich naast de problemen kunnen voordoen. En ten slotte kan de fix-houding leiden tot een reeks net-niet-aanpakken met vaak een mager resultaat.

3. De sociale staat van Zwolle

Hieronder geven we een korte samenvatting van de sociale staat van Zwolle. Data zijn er genoeg, we verwijzen daarvoor naar [Cijfers over Zwolle](#), [Waar staat je gemeente](#), de [gemeentelijke Monitor Sociaal Domein](#), de [Regio Zwolle Monitor](#) en het [Buurt-voor-Buurt onderzoek Zwolle 2022](#). Een meer specifieke maar zeer informatieve bron is het recente [Regiobeeld](#) van het Integraal Zorgakkoord.

Zwolle heeft iets meer dan 132.000 inwoners (1-1-2023) en gaat de komende jaren verder groeien (prognose 149.600 op 1-1-2040). De gemiddelde leeftijd en grijze druk zijn iets lager dan gemiddeld in Nederland maar gaan de komende jaren sterk stijgen. Regio Zwolle is een economisch weerbare en wendbare regio en een aantrekkelijke plek waar het gemiddeld genomen prettig leven is. Brede Welvaart is een weergave van de balans tussen welvaart, welzijn en welbevinden en die is in Zwolle overwegend goed/bovengemiddeld. Opleidingsniveau en arbeidsmarktaandeel zijn iets hoger dan gemiddeld. Ook de Sociaaleconomische Status (SES) is hoger dan het Nederlands gemiddelde. Opvallende kracht van Zwolle is het relatief hoge aantal vrijwilligers en mantelzorgers. Hierin is echter een dalende beweging te zien.

Het maken van een vergelijking met Nederlandse gemeenten lijkt van belang maar zegt eigenlijk weinig. Beter is het om Zwolle af te zetten tegen vergelijkbare gemeenten, bijvoorbeeld Deventer, Den Bosch, Leiden, Amersfoort ([Wmo-gemeentevergelijker](#)). En nog informatiever is een vergelijking tussen wijken van Zwolle. Dan pas worden flinke en relevante verschillen zichtbaar: het stadscentrum en de wijken daar direct omheen steken in een aantal opzichten ongunstig af van de rest van de Zwolse wijken. Uit het wijkdashboard van het Buurt-voor-Buurt-onderzoek komen die verschillen vooral tot uitdrukking in het aandeel eenpersoonshuishoudens, de mate van arbeidsparticipatie, het opleidingsniveau, en het opgroeien in een uitkeringsgezin.

Bepaalde indicatoren zijn bepalend voor het toekomstige gebruik van voorzieningen. Voor de Wmo zijn dat vooral het aantal 65+-ers en mensen met een lage sociaaleconomische status. Voor Jeugdhulp is dat het opgroeien in een

uitkeringsgezin (CBS, 2021 en 2022). Voor de Participatiewet is het beeld complexer. Niet zozeer het al of niet hebben van werk, maar juist andere factoren blijken het (langdurige) gebruik van bijstand te verklaren: arbeidsbeperkingen, schulden en gezondheidsproblematiek (SCP, 2023)

4. Uitdagingen voor de toekomst

De toekomst is onzeker. We kunnen de toekomst niet voorspellen, maar wel verkennen. De [Tendrapportage Zwolle 2023](#) schetst een beeld van de toekomst en biedt zicht op ontwikkelingen die (mogelijk) van belang worden.

Zwolle gaat naar verwachting groeien naar 140.000 inwoners in 2030. De **vergrijzing** neemt de komende jaren sterk toe, in 2035 is 20% van de bevolking 65 jaar of ouder. Het beroep op voorzieningen zal onder andere door de vergrijzing toenemen bij een gelijktijdig afnemend draagvlak en potentieel voor informele zorg.

Een andere belangrijke verwachting is de toename van het aandeel **eenpersoonshuishoudens**. Samen met de eenouder-huishoudens vormt dat vanaf 2025 de grootste groep. In 2050 vormen deze twee huishoudtypen veruit de grootste groep. Deze ontwikkeling hangt samen met een al langer gaande trend van **individualisering**. Er is een grote diversiteit binnen deze groep, in leeftijden en levensstijlen. Sommige mensen verkiezen het alleen wonen, voor anderen is dit juist ongewenst. In een samenleving waarin meer mensen alleen wonen, krijgen ontmoeting en sociale cohesie op een andere manier vorm dan voorheen. Wellicht vraagt dit om andere voorzieningen. Relevant is in ieder geval dat mensen die een eenpersoonshuishouden voeren vaker eenzaam zijn, hun kwaliteit van leven veelal lager beoordelen en dat ook hun financiële situatie minder gunstig is.

De trend van individualisering leidt ook tot een grotere **diversiteit** in [leefstijlen](#). Om van betekenis te kunnen zijn voor een meer diverse groep inwoners met verschillende behoeften en voorkeuren, is speelruimte, balanceerkunst en meer differentiatie in aanbod nodig.

Een andere trend is een toenemende **tweedeling**. Eigenlijk gaat het om meerdeling want er lopen allerlei hardnekkige scheidslijnen door de samenleving: inkomen, vermogen, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie en gezondheid. Het [SCP](#) (2023) voegt daaraan toe dat ongelijkheid ook tot uitdrukking komt in andere hulpbronnen: 'wie je kent' (sociaal kapitaal), 'waar je bij past' (cultureel kapitaal) en 'wie je bent' (persoonlijk kapitaal: gezondheid en aantrekkelijkheid). Op basis hiervan komt het SCP tot een nieuwe klassenstructuur met een onderscheid in 7 sociale klassen.

Bij sommige groepen is er een stapeling van risico's op deze gebieden tegenover een stapeling van kansen bij andere inwoners. En juist mensen in de zwakkere groepen hebben weinig vertrouwen dat de overheid voldoende voor hen doet. De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR, 2023) koppelt deze onzekerheid aan het ontbreken van grip. Wanneer mensen geconfronteerd worden met onzekerheid en niet het gevoel hebben dat ze grip hebben op hun situatie, kan dat invloed hebben op hun gezondheid en hun levenstevredenheid verminderen. Scheidslijnen worden ook steeds meer zichtbaar in een toenemende **polarisatie** in de samenleving, een groeiend wij-zij-denken. Polarisatie wordt heftiger wanneer politieke scheidslijnen samenvallen met andere scheidslijnen, zie de door het SCP beschreven klassenstructuur. Dan ontstaan groepen met grote afstand tot elkaar. Een ander risico daarbij is dat juist het extreme geluid aandacht krijgt en niet de grote groep inwoners in het midden (het stille midden). Zij die genuanceerd denken maar in het verharde debat geen ruimte voelen zich te laten horen.

Het [Regiobeeld IZA](#) schetst hoe zich dit vertaalt naar de zorg: inwoners in een kwetsbare positie, zoals mensen die moeite hebben om rond te komen, migranten en mensen met minder gezondheidsvaardigheden, kunnen de weg naar de zorg niet altijd tijdig of op de goede manier vinden. Daarnaast hangt een kwetsbare positie vaak samen met een relatief groot zorggebruik.

Ook bij de bijstand een dergelijk beeld: mensen in de bijstand met de meest complexe problematiek krijgen juist de minste ondersteuning vanuit de Participatiewet ([SCP](#), 2023).

Ook een uitdaging voor de toekomst is de **arbeidsmarktkrapte**. In de toekomst ontstaan grote personeelstekorten in zorg & welzijn, vooral door vergrijzing. Die tekorten zijn er nu al en dit gaat vanaf 2025 sterk groeien. Krapte is er niet alleen in de zorg, ook andere sectoren hebben of krijgen hiermee te maken. Gelijktijdig met de personeelskrapte neemt het mantelzorgpotentieel met de helft af: dat is de verhouding tussen het aantal 55-64-jarige inwoners dat tegenover het aantal 85+-ers staat. We kunnen er dus minder dan nu op rekenen dat zorg of mantelzorg voor ouderen in de toekomst beschikbaar is.

En ten slotte noemen we ontwikkelingen buiten het sociaal domein die naar verwachting wel degelijk grote invloed hebben of gaan hebben: de **klimaatcrisis**: wat

doet die met onze veiligheid en de ontwikkeling van de toekomstige samenleving? De vraagstukken rond de **ruimtelijke inrichting van Nederland**: wat betekenen die voor bijvoorbeeld het oplossen van het woonprobleem, maar ook voor de manier waarop we de stad van de toekomst gaan inrichten en hoe we daarin gaan samenleven. En ten slotte de impact van **technologie en digitalisering**, enerzijds als bron voor nieuwe oplossingen, maar ook als bron voor nieuwe (sociaal-maatschappelijke) problemen en uitdagingen.

5. Landelijke ontwikkelingen en wetgeving

Een aantal landelijke ontwikkelingen is relevant voor de Koers in het sociaal domein voor de komende jaren.

Propositie Sociaal Domein

Gemeenten hebben in 2021 in verschillende samenwerkingsverbanden een [Propositie Sociaal Domein](#) geformuleerd. Daarin vragen zij aandacht van het rijk voor 3 opgaven: het herstellen van [bestaanszekerheid](#), het vergroten van kansengelijkheid en het makkelijker maken van gezond leven. Gemeenten geven aan daarin zelf te willen investeren en vragen ook het rijk een aantal randvoorwaarden te vervullen. De kern van de propositie is de hefboomwerking: investeren in het sociaal domein ontketent maatschappelijke besparingen. Voor bestaanszekerheid geldt dat het college van Zwolle een brede definitie hanteert. Daarbij sluit zij aan bij de definitie die onder andere door de VNG is gegeven:

1. Inkomenszekerheid: inwoners hebben zekerheid op voldoende en voorspelbaar inkomen om in hun levensonderhoud te voldoen.
2. Werkzekerheid: inwoners hebben de zekerheid om door betekenisvol werk en zinvolle dagbesteding mee te kunnen doen in de maatschappij.
3. Menselijke maat: overheid benadert burgers vanuit vertrouwen en empathie en sluit aan bij de situatie van inwoners. Hiermee geven we inwoners de zekerheid dat ze gesteund worden door de overheid wanneer dat nodig is.
4. Basisvoorzieningen wonen en zorg: het hebben van een plek om te wonen en goede zorg zijn basale zekerheden om te kunnen werken en leven.

Landelijke Hervormingsagenda Jeugd

Rijk, gemeenten en vele partners in de jeugdhulp hebben in de [Landelijke Hervormingsagenda Jeugd](#) (2023) afspraken gemaakt over fundamentele verbeteringen in de jeugdzorg. De Hervormingsagenda Jeugd bevat een groot pakket afspraken om de jeugdzorg te verbeteren en financieel houdbaar te krijgen.

Er zal structureel worden geïnvesteerd in de landelijke kwaliteit en effectiviteit van jeugdhulp. Ook komt er een aanpassing van de Jeugdwet, waardoor duidelijker wordt waarvoor kinderen en ouders hulp kunnen krijgen. Gemeenten worden verplicht bepaalde specialistische zorg regionaal in te kopen om beschikbaarheid en continuïteit van zorg beter te organiseren. Er zal minder papierwerk en administratie nodig zijn, zodat medewerkers daar zo min mogelijk tijd aan kwijt zijn. Ook zullen wijkteams worden versterkt en moet betere samenwerking met bijvoorbeeld het onderwijs ervoor zorgen dat kinderen en jongeren meer met collectieve voorzieningen worden ondersteund. Uithuisplaatsingen willen we zoveel mogelijk voorkomen en terugdringen.

Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

Het [Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming](#) is een gezamenlijk programma van de ministeries van J&V en VWS en VNG, waarin nauw samengewerkt wordt met partners in het veld. De jeugdbescherming moet effectiever en slimmer worden georganiseerd. Dat moet gebeuren in een combinatie van lokale, wijkgerichte ondersteuning met een regionaal veiligheidsteam dat ondersteuning aan het wijkteam biedt. De komende tijd wordt dit voor Zwolle en de regio uitgewerkt.

Integraal Zorgakkoord en Gezond Leven-akkoord

In het [Integraal Zorgakkoord](#) (IZA) en het [Gezond & Actief Leven Akkoord](#) (GALA) maken gemeenten en verschillende zorgpartijen afspraken over te bereiken gezondheidsdoelen voor de komende jaren. Beide akkoorden hangen nauw met elkaar samen.

De inzet van het gemeentelijke sociaal domein is daarin onmisbaar en ook cruciaal voor de houdbaarheid van het gehele zorgstelsel in de toekomst: de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid ervan staan onder druk. In de aanpak van gemeenten staat niet zozeer het aanbod van (curatieve) zorg centraal, maar de gezondheid en het welzijn van de inwoner. Uitgangspunt daarbij is het terugdringen van gezondheidsachterstanden en 'gezonder leven makkelijk maken' aan de hand van een integrale aanpak op basis van het gedachtengoed van 'positieve gezondheid'. Het Integraal Zorgakkoord (2023) omvat een werkagenda en aansluitend daarop maken samenwerkingspartners in elke regio een Regiobeeld en een Regioplan. Er zijn tijdelijk extra middelen beschikbaar voor de beoogde transformatie.

Het Gezond Leven Akkoord (2023) omvat afspraken over het bereiken van een gezonde generatie in 2040: weerbare, gezonde mensen die opgroeien, leven, werken en wonen in een gezonde leefomgeving met een sterke sociale basis. Het GALA biedt gemeenten meer mogelijkheden en extra middelen voor een samenhangende aanpak van gezondheidsvraagstukken en een meer afgestemde inzet op de vaak complexe achterliggende factoren van inwoners en het terugdringen van gezondheidsverschillen.

Regionale samenwerking

Zwolle werkt intensief samen met regiogemeenten. Zeker daar waar dat meerwaarde heeft: meerwaarde vanuit het perspectief van inwoners en partners, meerwaarde vanuit de lokale uitvoering, meerwaarde vanuit kostenooqpunt en delen van kennis en ervaringen.

Steeds meer krijgt die regionale samenwerking ook een verplichtend karakter. Dat is nu het geval bij de [Norm voor Opdrachtgeverschap](#) bij Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, bij [Landelijke Hervormingsagenda Jeugd](#), en bij het [Integraal Zorgakkoord](#).

Het samenspel tussen de gemeente en de regio en alle partners is complex en vergt veel inzet. Voor gemeenteraden speelt hierbij het dilemma van betrokkenheid, transparantie en democratische legitimiteit. De recente wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling biedt hier wat nieuwe oplossingen, maar dat geldt alleen voor die samenwerkingen waarvoor ook daadwerkelijk een gemeenschappelijke regeling is afgesproken en dat geldt in Zwolle alleen voor jeugd ([RSJ IJsselland](#)).

Participatiewet in balans

Het Kabinet (inmiddels demissionair) werkt met het [Programma Participatiewet in Balans](#) aan verbeteringen in de wet en de uitvoering ervan. De huidige wet is te complex, gaat onvoldoende uit van vertrouwen. Wat nodig is, is eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid. De VNG stelt in een reactie: Gemeenten willen de bestaanszekerheid van hun inwoners daadwerkelijk kunnen borgen. Naast de inzet voor betaald werk moet er ook aandacht en ruimte zijn voor onder andere passende ondersteuning naar (begeleid) werk, vrijwilligerswerk, opleiding, omscholing of mantelzorg. Met focus op de uitvoerbaarheid zodat inwoners ook meer vertrouwen krijgen in de overheid.

Op dit moment is een wetswijziging in voorbereiding met een reeks van 20 eerste aanpassingen aan de Participatiewet. Die zijn gericht op het tegengaan van een aantal ongewenste effecten van de huidige Participatiewet. Bijvoorbeeld over de stap van bijstand naar werk, of over de inkomenszekerheid. Daarnaast wordt gewerkt aan de herziening van de Participatiewet op de langere termijn én zijn maatregelen voorzien voor versterking van de uitvoering van de Participatiewet.

Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wet WAMS)

Een terugkerend vraagstuk bij de ondersteuning van inwoners met meerdere hulpvragen is de regeling van gegevensuitwisseling tussen partijen in het sociaal domein en aanpalende domeinen. Daartoe ligt er nu het [Wetsvoorstel WAMS](#). De wet moet nog worden aangenomen, de beoogde ingangsdatum is 1 juli 2024. Het wetsvoorstel regelt:

- Een wettelijke taak voor gemeenten voor een gecoördineerde aanpak van meervoudige problematiek.
- De juridische grondslagen voor de hiervoor benodigde verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens.
- Waarborgen tegen onnodige verspreiding of verzameling van zijn of haar persoonsgegevens.

Financieel Kader Sociaal Domein

Gemeenten zijn voor de middelen sociaal domein bijna volledig afhankelijk van de Rijksbijdragen in het gemeentefonds en via specifieke uitkeringen (zogenaamde SPUK's). Het verschil tussen die twee is dat middelen in het gemeentefonds 'vrij besteedbaar' zijn en dat voor SPUK's specifieke regels gelden over besteding en verantwoording. De trend van de laatste jaren is dat meer taken via SPUK's worden gefinancierd. Hierdoor kunnen ministeries meer aanvullende eisen stellen en neemt meestal ook de administratieve lastendruk voor gemeenten toe.

De onzekerheid over de omvang en de ontwikkeling van het gemeentefonds is de komende jaren groot. Voortdurend vinden hierover onderhandelingen plaats tussen Rijk en gemeenten (via de VNG) en ook over compensaties voor loon- en prijsontwikkeling en volumeontwikkeling. De verwachting is dat vanaf 2026 de groei van het gemeentefonds wordt beperkt. De onzekerheid hierover wordt versterkt door de val van het Kabinet.

Onzekerheid over Kabinetsbeleid

Met het vallen van het Kabinet Rutte IV is onzekerheid ontstaan over het kabinetsbeleid van de komende jaren. Onzeker is welke impact dit zal hebben op bovenstaande plannen. Worden ze voortgezet, of worden eventueel andere accenten gelegd. En komen er meer of minder middelen beschikbaar voor het sociaal domein van gemeenten?

Bronnen

- Centraal Bureau voor de Statistiek, Landelijke Jeugdmonitor [2021](#) en [2022](#), Den Haag
- Delta Wonen, [DISC profielen, leefstijlen en communicatie: een introductie](#), 2021
- Driesten, G. van & Blink, S, [Zó werkt het sociaal domein](#), Platform Zo werkt de zorg e.a., 2021
- Gemeente Utrecht, [De Utrechtse aanpak in het sociaal domein](#), model en werking in de praktijk, 2020
- Gemeente Utrecht, [Het Utrechtse model in het sociaal domein](#), 2020
- Gemeente Zwolle, [Cijfers over Zwolle](#), geactualiseerd 2023, Zwolle
- Gemeente Zwolle, [Buurt-voor-Buurt Onderzoek 2022 | Gemeente Zwolle](#), 2022
- Gemeente Zwolle, [Tendrapportage Sociaal Domein](#), 2023
- Gemeente Zwolle, Tussenevaluatie Proeftuin Samenspel in de wijk, 2023
- Nijdam. N., Sturing in 3D, [een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein](#), Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2020
- Proscoop/GGD IJssel-Vecht, [Regiobeeld IZA](#), 2023
- Regio Zwolle, [Regio Zwolle Monitor - Regio Zwolle](#), 2022
- Rijksoverheid, [Hervormingsagenda+Jeugd+2023+-+2028.pdf](#), 2023
- Rijksoverheid, [Integraal Zorgakkoord](#), 2022
- Rijksoverheid, [Brede-SPUK – Gezond en Actief Leven \(gezondactiefleven.nl\)](#), 2022
- Sociaal Cultureel Planbureau, [Sociaal domein stagneert: Vijf jaar na decentralisatie is de ondersteuning van kwetsbare burgers nog niet op orde | Nieuwsbericht | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#), 2020
- Sociaal Cultureel Planbureau, [Een brede blik op bijstand](#), Den Haag, 2023
- Sociaal Cultureel {Planbureau, [Eigentijdse ongelijkheid](#), Verschil in Nederland, Den Haag 2023,
- Sociaal Cultureel Planbureau, [Somber over de samenleving, een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen](#), Den Haag, 2023
- Stellaard, [Boomerangbeleid](#), Promotieonderzoek, 2023
- Stuurgroep Staat van de Uitvoering, [Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf \(staatvandeuitvoering.nl\)](#), 2022
- Tweede kamer, Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, [Klem tussen balie en beleid](#), 2021
- Universiteit Twente, [Hoe digitalisering leidt tot grotere sociale ongelijkheid](#), Inaugurale Rede Alexander van Deursen, 2023
- VNG, [Bestaanszekerheid als belofte](#), essay, 2023
- VNG, [Nieuw boek: 'Zó werkt het sociaal domein' | VNG](#), 2021
- VNG, [Propositie Sociaal domein](#), 2021
- VNG, [Norm voor opdrachtgeverschap BW & MO](#)
- VNG, [Informatie over wetsvoorstel WAMS](#), 2023
- VNG, [Waar staat je gemeente](#), geactualiseerd 2023
- VNG, [Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein \(GMSD\) | VNG](#), geactualiseerd 2023
- VNG, [Wmo gemeentevergelyker \(waarstaatjegemeente.nl\)](#), geactualiseerd 2022
- VNG, [Bestaanszekerheid als belofte \(vng.nl\)](#), Essay, 2023
- VNG, [Tendrapport Informatiesamenleving 2024](#), Den Haag
- WRR, [Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op zelfredzaamheid](#), 2017
- WRR, [Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle](#), 2023