

## BESTUURLIJKE STARTNOTITIE

Zaaknummer: 510862

Documentnummer: 530659

**Indiener: College**

**Datum: 8 januari 2024**

**Portefeuille(s): Sociaal domein**

**Regieportefeuillehouder: Peter Duvekot**

**Begrotingsprogramma:**

**Begrotingsdoel (nummer + duiding)**

**Contactpersoon: Karel van Erp/Paula Weiland**

**Tel.nr.:**

**Emailadres:**

**Onderwerp** *Nieuw beleid Sociaal domein 2025- 2028*

### 1. Inleiding en aanleiding

In 2024 werkt de gemeente in coproductie met de samenleving aan de Toekomstvisie Dronten 2050: Hoe wonen, werken en leven we samen in gemeente Dronten in 2050?

Tegelijkertijd is het ook nodig onze blik te richten op de nabije toekomst. De maatschappelijke vraagstukken en opgaven hebben zich de afgelopen jaren opgestapeld met als gevolg dat de ongelijkheid tussen onze inwoners is vergroot in plaats van verkleind. Ook is het welbevinden afgenomen in plaats van versterkt.

De beleidsperiode van de strategie sociaal domein en de vijf themaplannen Sociaal Domein liep in 2022 af en er is voor gekozen om die periode met twee jaar te verlengen. De beleidskeuzes en oplossingen die toen zijn vastgesteld, zijn niet altijd meer passend en leiden niet altijd (zichtbaar) tot het gewenste resultaat. Dit roept de vraag op hoe we in de complexe werkelijkheid de komende jaren het beste kunnen omgaan met de vragen en behoeften van onze inwoners: ons sociaal kapitaal. Ook - en juist - in relatie tot onze mogelijkheden. De gemeentelijke beleidsvrijheid, onze financiën, maar ook invloed is beperkt en de uitdagingen zijn groot.

De verlengde beleidsperiode loopt tot en met eind december 2024. De gemeente Dronten staat daarom voor de uitdaging om in 2024 het nieuwe beleid te schrijven voor het sociaal domein voor tenminste de periode tot en met 2028. Voor dit nieuw op te stellen kader wordt de brede welvaart als sturingsinstrument gehanteerd.

#### 1.1 Doel

Met deze startnotitie geeft de raad opdracht aan het college voor het opstellen van nieuwe effectgerichte beleidskaders van het sociaal domein voor tenminste de periode 2025 tot en met 2028.

### 2. Uitgangspunten

Het college hanteert een aantal uitgangspunten bij de vorming van de nieuwe beleidskaders. In afbeelding 1 zijn deze in een overzicht opgenomen. Hieronder wordt elk uitgangspunt toegelicht.

Bijlage(n):

*Afbeelding 1: Uitgangspunten in beeld*

<b>Missie</b>	<b>Dronten mooier maken door bij te dragen aan brede welvaart van onze inwoners</b>
	<u>Maatschappelijke effectgebieden</u> Sociaal kapitaal Natuurlijk kapitaal Economisch kapitaal Ruimtelijke samenhang en kwaliteit Subjectief welzijn Onderwijs en opleiding Gezondheid Consumptie en inkomen
<b>Kaders</b>	Wettelijke kaders Dronter principes Collegeprogramma Opgaven Kaders uit lopende beleidszaken of vastgelegde besluiten
<b>Beleidsthema's</b>	Welzijn en gezondheid Kansengelijkheid Bestaanszekerheid
<b>Uitvoeringsplannen</b>	Effectindicatoren

### **2.1. Het nieuwe beleid wordt opgebouwd vanuit de brede welvaart gedachte**

Het sociaal domein beslaat een aantal maatschappelijke effectgebieden, waar beleidsdoelen aan bijdragen. Door het beleid sociaal domein en de sturing hierop aan de brede welvaart te koppelen, is in essentie de opdracht voor de gemeente om een bijdrage te (laten) leveren aan het:

- Herstellen van de bestaanszekerheid: beleidsthema bestaanszekerheid
- Vergroten van de kansengelijkheid: beleidsthema kansengelijkheid
- Makkelijker maken van gezond leven: beleidsthema welzijn en gezondheid

Dit inzicht helpt in de prioritering van de te beschrijven maatschappelijke effecten en de door de gemeenteraad te koppelen budget aan de beleidskaders voor het sociaal domein.

#### *Brede welvaart in het kort*

Het college is voornemens de gemeenteraad in het eerste kwartaal van 2024 mee te nemen in een beeldvormende ronde over brede welvaart en effectgericht sturen. In deze alinea wordt daarom een verkorte versie weergegeven om toe te lichten waarom dit college het belangrijk vindt om al in het nieuw te maken beleid het brede welvaart perspectief te verankeren.

Overheden werken al decennia lang vanuit een economische denkwijze. Daarbij staat efficiëntie voorop. Opgaven worden verkokerd aangevlogen en er is niet of nauwelijks stilgestaan bij de vraag: wat is voor de samenleving belangrijk? En welke werkwijze past hier dan bij? Deze constatering heeft er binnen gemeente Dronten toe geleid om te besluiten het roer om te gooien. Zo benadrukt de gemeenteraad steeds meer dat het niet om geld draait, maar om de impact in de samenleving. Daarbij komt dat de behoefte om het welbevinden van inwoners zichtbaar en meetbaar te maken,

steeds groter wordt. Zo is bijvoorbeeld sinds 2021 de paragraaf 'geluk' in de gemeentelijke begroting opgenomen. Het doel hiervan is om het geluk van inwoners zichtbaar mee te wegen en mee te nemen in raadsvoorstellen.

In de gemeentelijke organisatie is dit gedachtegoed vormgegeven in een formulering van een missie: *Dronten mooier maken door bij te dragen aan de brede welvaart van onze inwoners.*

De consequentie van deze verandering van perspectief is dat inwoners nog nadrukkelijker als vertrekpunt bij het handelen van de gemeente centraal moeten worden gesteld. Werken van buiten naar binnen en vooral werken vanuit de bedoeling. Als uitgangspunt moet gelden 'dat onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners het vertrekpunt zijn van ons handelen als gemeentelijke organisatie.

## **2.2. We gaan effect gericht werken en rapporteren**

Sturen op maatschappelijke effecten die bijdragen aan de missie is nodig om deze te verwezenlijken. Het college wenst te sturen op maatschappelijke effecten en heeft op 11 april 2023 besloten brede welvaart als sturingsinstrument te hanteren.

De eerste stap is dat de organisatie in staat is om effect gericht te werken en te rapporteren. Dit zorgt ervoor dat de samenhang tussen verschillende (beoogde) maatschappelijke effecten en de koppeling met de activiteiten waarmee deze effecten worden bereikt, inzichtelijk is. Deze manier van werken leidt ertoe dat de organisatie beter in staat wordt gesteld om op basis van impact in de samenleving te sturen op beleid, te prioriteren en de juiste keuzes te kunnen maken c.q. voor kan leggen aan het college en/of de raad. Zo werkt de organisatie aan het verbinden van de systeem- en leefwereld en kan de doorontwikkeling van beleid maken naar impact maken plaatsvinden.

## **2.3 Cultuur krijgt aparte beleidsnota**

Het beleidsthema cultuur draagt ook zeker bij aan brede welvaart van onze inwoners. Het college ziet cultuur daarmee ook als wezenlijk onderdeel van de middelen die vanuit het sociaal domein daartoe ingezet kunnen worden. Het college heeft echter toegezegd met een aparte cultuurnota te komen (na evaluatie van het voorgaande beleid). Daarom wordt cultuur in deze startnotitie niet opgenomen en meegenomen. Wel wordt de cultuurnota op dezelfde wijze opgebouwd: vanuit de brede welvaart gedachte en in lijn en samenhang met het te maken beleid sociaal domein.

## **2.4 Kaders**

Bij het maken van het nieuwe beleid houdt het college rekening met een aantal kaders, namelijk:

### *Wettelijke kaders*

Als gemeentelijke overheid hebben we ons te houden aan de ons opgedragen wettelijke taken. Dit doen we vanuit de houding, waarbij we altijd kijken naar hoe we de uitvoering vanuit de bedoeling kunnen vormgeven. We kennen de wetten op het gebied van het totale sociaal domein en houden bij het maken van het nieuwe beleid vanzelfsprekend rekening met deze wettelijke kaders.

Waar uw raad de meeste invloed op kan uitoefenen is daar waar de grootste lokale beleidsvrijheid is te vinden. Deze beleidsvrijheid is bijvoorbeeld groter op het beleidsthema welzijn en gezondheid dan op beleidsthema bestaanszekerheid.

### *Onze Drontense principes*

In februari 2023 heeft de gemeenteraad de Drontense Principes vastgesteld, nadat inwoners waardevolle inbreng hadden geleverd tijdens de participatiebijeenkomsten in 2022. De Drontense Principes vormen een leidraad om ons voor te bereiden op de groei naar 60.000 inwoners in 2050 en

om de algehele groei en ontwikkeling van onze gemeente te sturen. Voor de ambtelijke organisatie zijn de Drontense Principes van groot belang, omdat al onze beslissingen eraan getoetst worden. Op die manier waarborgen we dat we de kernwaarden die door de samenleving zijn ingebracht, respecteren. Het college streeft ernaar om voortdurend in gesprek te blijven met inwoners. We vragen actief om de mening en betrokkenheid van inwoners. Een voorbeeld hiervan is de participatie bij de vorming van de Toekomstvisie. Op deze manier willen we een open en transparante aanpak hanteren, waarbij de stemmen van inwoners een belangrijke rol spelen in het besluitvormingsproces.

#### *Het collegeprogramma*

Met het collegeprogramma *Bouwstenen voor de toekomst* laat het college zien welke bouwstenen we inzetten op weg naar die toekomst. In het collegeprogramma staan de ambities op het gebied van het sociaal domein geformuleerd. Deze ambities worden meegenomen bij het schrijven van het nieuwe beleid.

#### *Opgaven en koppeling met de gebiedsagenda*

Uit het verleden hebben wij geleerd dat er altijd onvoorspelbaarheden zijn. We werden de afgelopen jaren als samenleving en gemeente geconfronteerd met grote – soms plotselinge – ontwikkelingen. Voorbeelden zijn de Coronapandemie en de oorlog in Oekraïne, maar ook de kinderopvangtoeslagaffaire. Dit soort ontwikkelingen volgen elkaar snel op, hebben wellicht een langdurige of blijvende invloed en kunnen in aantal toenemen. We hebben ons te verhouden tot deze 'VUCA' – wereld (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) en dit doen we via het opgavegericht werken.

Bij opgavegericht werken is niet de regel leidend, maar de vraag uit de samenleving. Daar zetten we ons voor in. Als we weten wat er in de samenleving speelt, kunnen we er ook op inspelen. Hiervoor werken we met gebiedsregie. Vooralsnog alleen in de kernen Swifterbant en Biddinghuizen, maar in de nabije toekomst ook in Dronten. Op basis van wat er leeft en speelt in de samenleving zijn er gebiedsagenda's gemaakt voor Swifterbant en Biddinghuizen.

#### *Kaders uit lopende beleidszaken of vastgelegde besluiten*

Er zijn ook nog kaders uit lopende beleidszaken of vastgelegde besluiten. Denk hierbij aan

- regionale aanpakken (denk aan regio Flevoland jeugd en wmo/ denk aan regio deal Zwolle)
- Lopende beleidstrajecten: Dronten ontwikkelt, toekomstvisie 2050
- Woonperspectief en woonvisie 2030
- IHP/ SVP en accommodatiebeheer
- Kadernotitie armoedebeleid
- Excellente dienstverlening

Het programma heeft zich ook te verhouden tot bestaand beleid en lopende beleidsvormingsprocessen in specifieke beleidsvelden, die volledig, deels of op dit moment niet onder de scope van het brede beleid sociaal domein vallen. Dit kan schuren, omdat de besluitvormingsprocessen in de tijd niet altijd gelijk zullen lopen. Het is van belang dat we zulke dilemma's signaleren, en dat waar nodig tijdig bestuurlijke afstemming daarover plaatsvindt. Te denken valt bijvoorbeeld aan het convenant *gelijke kansen voor elk kind*, dat op het gebied van onderwijs effecten en beleidsindicatoren bevat waaraan onder meer scholen, maatschappelijke organisaties en gemeenten zich hebben verbonden.

De vraag is hoe deze uitvoeringsovereenkomsten en convenanten, die we met maatschappelijke partners hebben gesloten, zich verhouden tot de bevoegdheid van de raad voor het vaststellen van effecten en doelstellingen in het nieuwe beleid sociaal domein.

Daarnaast merken we op dat het nieuw te maken beleid aan zal sluiten op de gepresenteerde werkwijze rondom de bestuurlijke rapportage (Raadsvergadering beeldvormende ronde jeugdhulp november 2023). Daarnaast worden de aanbevelingen uit het BMC onderzoek Welzijn in Dronten meegenomen in het nieuw te maken beleid. Zoals u hieronder zult lezen zijn goed opdrachtgeverschap en goed accounthouderschap randvoorwaarden en normen die we onszelf opleggen.

### 3. Proces

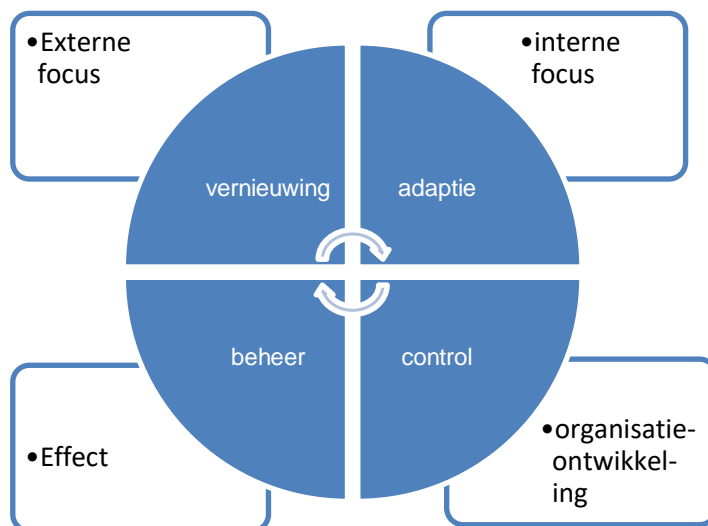
De volgende punten neemt het college mee in het proces om te komen tot nieuwe beleidskaders.

#### 3.1 Participatie

Hoe en met wie maken we het nieuwe beleid sociaal domein als we van buiten naar binnen denken en werken? Door aan de voorkant te investeren in de kaders voor de plannen, maken we mogelijk dat besluiten niet voor, maar door en met de inwoners en maatschappelijke organisaties worden genomen. Vanzelfsprekend zijn dit besluiten die passen binnen de (financiële en inhoudelijke) kaders die de gemeenteraad (in afstemming met het college en het ambtelijk apparaat) vooraf vaststelt.

Door vervolgens vanuit Het Ecologisch Systeem Model (zie afbeelding 2) te werken, zorgen we ervoor dat we adaptief blijven op wat de buitenwereld nodig heeft en ons aanreikt. Die informatie nemen we mee naar binnen en vertalen we naar beleid. We doen wat nodig is om de gewenste effecten te bereiken. Vervolgens toetsen we dat weer aan onze samenleving: doen we nog steeds de juiste dingen? Door deze cyclus te blijven volgen, blijven we adaptief en sluiten we met onze activiteiten aan bij wat er nodig is.

Afbeelding 2: het Ecologisch Systeem Model (Jack Crielaard)



De externe focus bestaat uit de volgende groepen: De samenleving als geheel; maatschappelijke partners; de ambtenaren die werkzaam zijn als gidsen en gebiedsregisseurs. De beoogde maatschappelijke effecten, en vandaaruit de beleidsambities, formuleren we met deze groepen, binnen de kaders die uw gemeenteraad stelt. Voor de manier waarop we dit doen, maken we een apart plan van aanpak. We wachten echter met de definitieve versie van dat plan totdat we uw input hebben gehoord bij de bespreking van deze bestuurlijke startnotitie.

### 3.2 Rol en betrokkenheid raad

Graag benoemen we apart de rol van de gemeenteraad in het proces om te komen tot nieuw beleid. Er is een aantal beeldvormende, oordeelsvormende en besluitvormende momenten gedurende dit traject. Het college voorziet de volgende momenten, waarbij we de waarom, hoe en wat fase onderscheiden:

#### *Het waarom*

- Beeldvormend en/of oordeelsvormend over de startnotitie: Wat wil de raad, naast het voorgestelde plan van aanpak, de Drontense principes, de ambities uit het collegeprogramma, de opgaven en volgen van de wettelijke kaders nog meer meegeven als kader voor het maken van nieuw beleid?
- Besluitvormend: vaststellen bestuurlijke startnotitie, en daarmee de kaders voor de te nemen besluiten.

#### *Het hoe*

- Beeldvormend en oordeelsvormend: de gemeenteraad wordt in positie gebracht op effectniveau door met elkaar keuzes te maken: het is aan de raad om te prioriteren op effecten en daar budget aan te koppelen. Dit doen we met uw raad in de periode van de beleidsvorming. Uw kaders vormen het raamwerk voor het beleid dat we aan u voorleggen.
- Besluitvormend: het vaststellen van het beleid 2025-2028.

#### *Het wat*

Het beleid wordt uitgewerkt in uitvoeringsplannen. De gemeenteraad toetst (ter uitvoering van uw controlerende taak) de uitvoeringsplannen.

### 3.3 Programmastructuur

Het maken van nieuw beleid wordt programmatisch/projectmatig aangepakt op de volgende wijze:

Programmaleider Beleid 2025 - 2028		Procesbegeleider	
<b>Beleidsthema</b>	Welzijn & gezondheid	Kansengelijkheid	Bestaanszekerheid
<b>Trekker uitvoeringsprogramma</b>	beleidsadviseur	beleidsadviseur	beleidsadviseur

Naast de drie beleidsthema's is er een vierde thema: de randvoorwaarden. We leggen onszelf normen op waar we invloed op hebben en die bijdragen aan de uitvoering van nieuw beleid in de komende jaren. Denkt u hierbij aan:

- De inwoner als vertrekpunt van ons handelen: we blijven adaptief inspelen op wat nodig is en wat helpt, en die kennis zit in onze samenleving.
- De bewaking van effectgericht werken en effectgericht rapporteren: dragen we bij aan de vastgestelde effecten en welke indicatoren helpen ons om de prestaties te toetsen. En wanneer sturen we bij?
- De basis op orde: de inzet op goed opdrachtgeverschap en goed accounthouderschap.

### 3.4 De uitvoeringsprogramma's

De beleidskaders moeten uiteindelijk resulteren in uitvoeringsprogramma's. Hier wordt ook het effectgericht rapporteren zichtbaar. Wat we hebben geleerd uit de evaluatie van de themaplannen is dat themaplannen/uitvoeringsprogramma's niet vier jaar lang houdbaar zijn. Daarom kiezen we er

ook hier voor om adaptief te zijn op wat nodig is in de samenleving. We bekijken zorgvuldig waar we zuinig op moeten zijn: wat werkt al goed willen we behouden, wat is er aanvullend nodig en waar nemen we afscheid van. Door de manier waarop we het proces zullen inrichten, komen er vanzelf gezamenlijke belangen (shared savings) naar voren, die met name voor partners interessant zullen zijn. Bij het mechanisme van shared savings zijn prikkels en doelmatige samenwerking in dezelfde richting georganiseerd. Het mechanisme doorbreekt verkokerd handelen en tekortschieten van instellingen en overheid, omdat partijen samen profiteren van doelmatige samenwerking. De gemeente Dronten heeft de perfecte schaalgrootte om vanuit de bedoeling te experimenteren in de vorm van pilots. Dit doen we ook al op een aantal vlakken. We merken daarom op dat vernieuwing geen doel op zich moet zijn, maar een van de middelen die we inzetten om het beste te doen voor onze inwoners. Kortom: zuinig op wat werkt en buiten de gebaande paden waar het kan en nodig is. Focus en kiezen. De activiteiten die hieraan bijdragen leggen we niet voor vier jaar vast, maar we bekijken periodiek of we nog de juiste dingen doen. Effectgericht rapporteren helpt ons hierbij.

### **3.5 Proces met de raad**

We vragen het Presidium om de bestuurlijke startnotitie zoals toegezegd in het eerste kwartaal 2024 ter vaststelling aan te bieden aan uw raad. Daarnaast vragen we het Presidium een aantal data in het tweede kwartaal te reserveren. Want, na vaststelling komen we in het tweede kwartaal terug bij uw raad zodat u in staat wordt gesteld om het kader te formuleren, daarbinnen te prioriteren op effecten en daar budget aan te koppelen. Dit doen we met uw raad in de periode van de beleidsvorming aan de hand van wat wij in kaart hebben gebracht over hoe Dronten ervoor staat. Wij benutten hiervoor verschillende databronnen en analyses. Na vaststelling van de beleidskaders door uw raad en daarmee van de opdracht voor de uitvoering, starten we met de uitvoeringsprogramma's. Deze worden opgesteld met alle betrokkenen volgens het plan van aanpak Participatie (zie paragraaf 3.1). De uitwerking daarvan ontvangt u ter toetsing aan de kaders.

### **3.6 Middelen**

Voor de proces begeleiding is BMC ingeschakeld. Voor de inzet van BMC en voor de uitvoerende kosten (zoals participatie bijeenkomsten) wordt het benodigd budget geraamd op € 90.000. Dekking vindt plaats vanuit de specifieke uitkering "GALA" ter grootte van € 78.987 en de resterende middelen van circa € 12.000 zijn reeds incidenteel in 2024 begroot. Het doel hiervoor was "onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid welzijnstaken". Via deze opdracht wordt het doel geïntegreerd in het nieuwe beleid sociaal domein.

### **3.6 Risico's**

Effectgericht werken vanuit de brede welvaart gedachte is nieuw voor de ambtelijke organisatie. Een manier van werken die gaat over organisatieontwikkeling en daarom niet van de een op de andere dag georganiseerd is. Het betreft een verandering in denken en doen. Bij de gemeente Dronten ontwikkelen we ons in het werk: we leren door te doen – in ons werk. Werken vanuit brede welvaart perspectief zodat de raad in staat wordt gesteld optimaal effectgericht te sturen, is een proces dat over deze collegeperiode heen gaat. Dat laat onverlet dat we in het hier en nu de beweging maken. De totstandkoming van het nieuwe beleid sociaal domein is hier een grote stap in. Het college is zich ervan bewust dat er in de gemeente verwachtingen zijn over smart begroten en effectgericht sturen. Het college voorziet daarom het grootste risico in uiteenlopende verwachtingen tussen college en raad. Onlangs is de besturingsfilosofie - de weergave van de uitgangspunten tussen raad en college hoe we met elkaar willen samenwerken – afgerond. Hierin hebben we uitgesproken dat we bouwen vanuit vertrouwen. We vertrouwen erop dat we gedurende dit traject indachtig onze besturingsfilosofie onze verwachtingen goed afgestemd kunnen houden met elkaar.

