



20029966



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Gedeputeerde Staten van Zeeland
Postbus 6001
4330 LA MIDDELBURG

**Directoraat-Generaal
Bestuur, Ruimte en Wonen**
Bestuur, Financiën en Regio's

Turfmark 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Contactpersoon

Datum 29 september 2020
Betreft Artikel 12-rapport 2019 Vlissingen

Kenmerk
2020-0000350858

Uw kenmerk

Bijlage(n)

1

Hierbij verzoek ik u, mede namens de minister van Financiën, ons te adviseren over het verzoek van de gemeente Vlissingen om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds.

Het hierop betrekking hebbende rapport van 11 september 2020 ontvangt u hierbij¹.

Ik verzoek u uw advies over dit rapport binnen drie maanden na dagtekening van deze brief aan de minister van Financiën en mij kenbaar te maken.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,

Directeur Bestuur, Financiën en Regio's

¹ Dit rapport is ook te downloaden vanaf:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/rapporten/2016/12/20/artikel-12-gemeenten-2017-2020>



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Artikel 12-rapport

Vlissingen 2019



**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
DIRECTORAAT-GENERAAL BESTUUR, RUIMTE EN WONEN
DIRECTIE BESTUUR, FINANCIËN EN REGIO'S
AFDELING REGELGEVING, TOEZICHT EN MONITORING**

Rapport naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Vlissingen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds over het begrotingsjaar 2019.

Den Haag, 11 september 2020

Inhoudsopgave	Pagina
Samenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 De aanvraag	10
1.2 Verlenging artikel 12-onderzoek	10
1.3 Selectiegroep en kerngegevens	11
1.4 Algemene karakteristiek en achtergrondinformatie	11
1.5 Aanvraag aanvullende uitkering 2017-2018	11
1.6 Verslag provincie Zeeland	11
1.7 De termijnen	12
1.8 De aanpak	13
2 De nettolasten vergeleken	15
2.1 Inleiding	15
2.2 De analyse	15
2.3 Toelichting per cluster	18
2.3.1 Uitgavencluster Inkomen en participatie	19
2.3.2 Uitgavencluster Samenkracht en burgerparticipatie	21
2.3.3 Uitgavencluster Jeugd	22
2.3.4 Uitgavencluster Maatschappelijke ondersteuning	24
2.4 Conclusie	26
3 Reserves	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Algemene reserve	27
3.3 Reserve Sociaal domein	28
3.4 Reserve Centrumtaken	30
3.5 Conclusie	33
4 Onderzoek en maatregelen	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Uitgangspunten artikel 12-onderzoek	34
4.3 Visitatiecommissie sociaal domein	35
4.4 Aanpak terugdringen tekorten	37
4.5 Bezuinigingen	41
4.6 Conclusie	44
5 Het begrotingssaldo	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Financieel meerjarenperspectief	47
5.3 Geaccepteerd begrotingssaldo	53
5.4 Relevante begrotingssaldo	54
5.5 Aanvullende uitkering en bijzondere voorschriften	65
5.6 Conclusie	65

Bijlagen:

1	Inleiding	
1.1	Volumina maatstaven en uitkering gemeentefonds Vlissingen en de selectiegroep 2019	68
1.2	Aanvullende uitkering op basis van het inspectierapport 2017-2018	69
2	Nettolasten vergeleken	
2.1	Vergelijking Vlissingen met groepen gemeenten op taakveldenniveau 2018 en 2019	79
4	Onderzoek en maatregelen	
4.1	Rapportage Visitatiecommissie sociaal domein	80
4.2	Quick scan Orionis	88
4.3	Onderzoek effectiviteit en efficiency (PvA opdrachten 3.1 t/m 3.13)	90
4.4	Mate van invloed Vlissingen (PvA opdracht 4.1)	131
4.5	Verdeelmodellen sociaal domein (PvA opdrachten 5.1 t/m 5.2)	134
4.6	Ondersteuning Vlissingen (PvA opdracht 6.1)	139
4.7	Reeds lopende onderzoeken (PvA opdracht 7.1)	141
5	Het begrotingssaldo	
5.1	Ontwikkeling van de begrotingssaldi van Vlissingen in totaal	142
5.2	Baten en lasten per cluster en per taakveld Programmabegroting 2019 en 2020	143
5.3	Ontwikkeling gemeentefondsuitkering per cluster op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen vanaf de stand septembercirculaire 2018	144
5.4	O&O (onontkoombaar en onuitstelbaar) benodigd per begrotingsdocument	145

Samenvatting

Inleiding

Dit rapport heeft tot doel de beheerders van het gemeentefonds naar aanleiding van de artikel 12-aanvraag van de gemeente Vlissingen te adviseren over de hoogte van de te verstrekken aanvullende uitkering over het begrotingsjaar 2019. Een gemeente kan op grond van artikel 12, eerste lid, van de Financiële verhoudingswet (Fvw) om een aanvullende uitkering verzoeken. De beheerders van het gemeentefonds kunnen voor één of meer uitkeringsjaren een aanvullende uitkering toekennen.

Aanvraag en aanleiding

De gemeente Vlissingen heeft bij brief van 12 november 2018 voor het jaar 2019 voor de vijfde achtereenvolgende keer een beroep gedaan op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). De door de gemeenteraad vastgestelde Programmabegroting 2019-2022 is niet sluitend met respectievelijke saldi van € 4,4 miljoen negatief in 2019, € 4 miljoen negatief in 2020, € 1,2 miljoen negatief in 2021 en € 0 in 2022. De gemeente geeft aan dat nieuwe tegenvallers met name op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen verantwoordelijk zijn voor de niet sluitende begroting. De gemeente komt daarbij tot de conclusie dat als gekeken wordt naar de tegenvallers en de gemoeide bedragen, het noodzakelijk is dat de artikel 12-inspecteur verder onderzoek doet op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen.

De inspecteur constateerde tijdens de afronding van het inspectierapport 2017-2018 dat er met name bij maatschappelijke ondersteuning & jeugd en werk & inkomen vanaf 2019 steeds grotere tekorten dreigen ondanks de stijging van de uitkering uit het gemeentefonds op deze vlakken. Omdat Vlissingen via het reeds lopende artikel 12-traject een passende bijdrage moet leveren aan de sanering van de negatieve algemene reserve waarvoor de afgelopen jaren reeds forse bezuinigingstrajecten zijn ingezet en de OZB fors is gestegen naar 140% van het landelijk gemiddelde, heeft Vlissingen minder mogelijkheden om zelf deze tekorten op te vangen. De inspecteur adviseerde dan ook aan de fondsbeheerders om het huidige artikel 12-onderzoek te verlengen onder de volgende voorwaarden:

1. Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen, zoals voorgesteld wordt in inspectierapport 2017-2018.
2. Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
3. Op alle andere clusters geldt het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodragers is tot het in het inspectierapport 2017-2018 geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.

Bij brief van 14 januari 2019, met kenmerk 2018-0000956115, geven de fondsbeheerders aan dat uit het inspectierapport 2017-2018 blijkt dat Vlissingen voldoet aan de toelatingsvoorschriften van artikel 12 Fvw, waardoor het onderzoek naar de financiële situatie van de gemeente kan worden verlengd in 2019. Hiermee wordt het bovenstaande advies van de artikel 12-inspecteur om het artikel 12-onderzoek te verlengen overgenomen.

Nettolasten vergeleken

Inzichtelijk is gemaakt welke afwijkingen er zijn tussen enerzijds de nettolasten van Vlissingen en anderzijds het niveau van het gemeentefonds en het niveau van een aantal groepen gemeenten bij de uitgavenclusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning en bijbehorende taakvelden. Dit is normaliter van belang om te bepalen of er terreinen zijn waar een vervolgonderzoek moet plaatsvinden om te bezien of bezuinigingen mogelijk zijn. In dit vanaf 2019 verlengde artikel 12-onderzoek echter zijn het sociaal domein en werk & inkomen in zijn geheel

onderwerp van onderzoek, ook op de clusters (taakvelden) waar Vlissingen lagere nettolasten heeft dan de ijkpunten van het gemeentefonds en/of andere groepen van gemeenten. De analyse is de komende periode dan ook vooral van belang om te volgen of de in dit inspectierapport beschreven onderzoeken uiteindelijk leiden tot lagere afwijkingen.

Bij het cluster *Inkomen en participatie* heeft Vlissingen bij vijf van de zes vergelijkingen (ijkpunt gemeentefonds, nettolasten selectiegroep, nettolasten groottegroep, nettolasten gemeenten in provincie en afwijking nettolasten met gemeentefonds selectiegroep) hogere nettolasten. Alleen bij de vergelijking met de soortgenoten (gemeenten met een zwakke sociale structuur en redelijke centrumfunctie) heeft Vlissingen lagere nettolasten. In 2019 nemen de verschillen ten opzichte van 2018 bovendien toe.

Vlissingen heeft in 2019 bij vier van de zes vergelijkingen bij het cluster *Samenkracht en burgerparticipatie* hogere nettolasten. Alleen ten opzichte van de soortgenoten en gemeenten in Zeeland heeft Vlissingen op dit cluster lagere nettolasten. In 2019 ten opzichte van 2018 zijn de verschillen bovendien bij alle vergelijkingen verslechterd.

Op het cluster *Jeugd* heeft Vlissingen bij de vergelijkingen met de selectiegroep, de soortgenoten en verschil selectiegroep met uitkering gemeentefonds lagere nettolasten. Bij de vergelijkingen met het gemeentefonds, groottegroep en gemeenten in Zeeland zijn de nettolasten hoger. In 2019 verslechtert het beeld bij vijf van de zes vergelijkingen.

De vergelijkingen bij het cluster *Maatschappelijke ondersteuning* geven een beeld van fors lagere nettolasten dan het ijkpunt van het gemeentefonds en fors hogere nettolasten dan de gemiddelden van de groepen gemeenten. In 2019 ten opzichte van 2018 verbetert het beeld op dit cluster wel. Weliswaar stijgen de lasten op dit cluster in 2019 ten opzichte van 2018 met € 5,8 miljoen. Daar staat echter een stijging van het ijkpunt van het gemeentefonds van € 6,8 miljoen tegenover.

Reserves

Het te saneren deel van de *algemene reserve* als gevolg van de tekorten bij de grondexploitatie wordt gesaneerd via de uitgangspunten en bedragen zoals opgenomen in het inspectierapport 2017-2018 en de beschikking van de beheerders van het gemeentefonds van 19 december 2019. In het actualisatieonderzoek in 2023 wordt onderzocht of de inschattingen die zijn gedaan en de adviezen die zijn gegeven in het inspectierapport 2017-2018 realistisch zijn gebleken en er aanleiding is voor aanpassing van de artikel 12-uitkering en de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve grondexploitatie. Indien het jaarrekeningsaldo hoger is dan de voorgeschreven passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering dan komt dit verschil ook ten goede aan dit deel van de algemene reserve.

De negatieve algemene reserve als gevolg van het sociaal domein en werk & inkomen 2019 is bepaald in hoofdstuk 5 via het daar berekende relevante tekort sociaal domein en werk & inkomen 2019 (-/- € 10,363 miljoen) exclusief de posten uit de Jaarrekening 2019 (tabel 5.1 posten A.6.1 t/m A.6.9, in totaal + € 0,715 miljoen). Dit deel wordt gesaneerd via de in dit inspectierapport voorgestelde aanvullende uitkering.

De *bestemmingsreserve Sociaal domein* is in 2019 volledig uitgeput en kan dan ook geen bijdrage meer leveren aan het opvangen van tekorten op het vlak van het sociaal domein.

Bezien zal worden of vanaf 2020 een deel van de *reserve Centrumtaken* tijdelijk gebruikt moet worden voor de tekorten sociaal domein en werk & inkomen van Vlissingen. De redenen waarom de inspecteur van oordeel is dat een deel van deze reserve kan worden ingezet zijn:

1. In de Financiële verhoudingswet wordt bepaald dat de middelen uit het gemeentefonds vrij besteedbaar zijn voor de gemeente. Dit geldt ook voor de middelen beschermd wonen (BW), vrouwenopvang (VO) en maatschappelijke opvang (MO). Formeel zijn de middelen MO, VO en BW dan ook van de centrumgemeente. De overschotten bij BW,

MO en VO kunnen dan ook aan andere onderdelen van het sociaal domein worden uitgegeven door Vlissingen.

2. Op dit moment zijn er met de Zeeuwse gemeenten geen afspraken gemaakt over verevening. In geval van budgetoverschrijding zal op dat moment moeten blijken of de Zeeuwse gemeenten bereid zijn een deel van de last te dragen. Dat betekent naar het oordeel van de inspecteur dat de risico's bij een overschrijding in de regio geheel bij Vlissingen liggen als centrumgemeente. Dat betekent echter ook dat overschotten ten goede kunnen komen aan Vlissingen.

Of er daadwerkelijk een bedrag uit de reserve Centrumtaken gebruikt wordt voor de tekorten sociaal domein en werk & inkomen en zo ja welk bedrag, zal afhangen van de realisatie van de bezuinigingen op dit vlak en eventuele benodigde inzet van deze reserve voor onzekerheden en risico's de komende jaren, zoals de doordecentralisatie beschermd wonen, transitie Dannenberg en de gedeeltelijke overgang beschermd wonen naar de Wet langdurige zorg.

Onderzoek en maatregelen

In het verlengde artikel 12-onderzoek vanaf 2019 wordt alleen onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen. Hierbij gelden de volgende *uitgangspunten*:

1. Het belangrijkste doel binnen artikel 12 is betere grip op de kostenontwikkeling en reduceren van de tekorten sociaal domein en werk & inkomen.
2. Het sociaal domein en werk & inkomen zijn in zijn geheel onderwerp van onderzoek.
3. Ook voor de centrumgemeentemiddelen uit het gemeentefonds geldt dat deze vrij besteedbaar zijn en dus kunnen worden gebruikt voor tekorten op andere vlakken.
4. Als er meer geld komt vanuit het Rijk (gemeentefonds) voor sociaal domein en werk & inkomen dan dient dit gebruikt te worden voor opvangen van bestaande tekorten.
5. Alle intensiveringen, lastenstijgingen en nieuw beleid (op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen moeten via O&O (Onvermijdelijk en Onuitstelbaar) beoordeeld worden.
6. De uitkomsten van landelijke onderzoeken dienen te worden meegenomen in dit artikel 12-onderzoek.
7. De uit te voeren taken binnen het sociaal domein en werk & inkomen dienen zo breed als mogelijk te worden onderzocht.
8. De ontwikkeling van het totale begrotingsaldo inclusief de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt 'slechts' op hoofdlijnen gevolgd.
9. Ook bij de samenwerkingsverbanden sociaal domein en werk & inkomen dient te worden gezien of het op het vlak van organisatie, aansturing en kosten anders kan. Vlissingen is hiervoor zelf aan zet.

De aanpak van de gemeente Vlissingen om de tekorten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen terug te dringen bevat drie sporen, die vanzelfsprekend niet los van elkaar kunnen worden gezien: Hefbomen voor verbetering, Opdrachten Plan van aanpak en de Ontwikkelagenda.

De gemeente dient ook op kortere termijn met een pakket maatregelen te komen, zodat het tekort fors wordt gereduceerd. Deze zogenaamde *hefbomen voor verbetering* bestaan uit drie grote maatregelen die naar boven zijn gekomen uit reeds afgeronde onderzoeken, zoals de Visitatiecommissie sociaal domein en de quick scan Orionis, en bij bestudering van maatregelen die andere gemeenten hebben genomen. Met deze drie hefbomen dient de gemeente alvast aan te vangen en onderweg kan e.e.a. op basis van de resultaten van de onderzoeken uit het Plan van aanpak worden bijgestuurd. Deze drie hefbomen (maatregelen) zijn:

1. Gemeentelijke beleidsregie: De belangrijkste maatregelen zoals we die zien bij andere gemeenten vragen om een nieuwe organisatie van het zorgaanbod vanuit het veld. Met andere woorden een nieuw systeemontwerp van het ondersteuningsaanbod. Dit betreft de inhoud, de organisatie en de financiering. Te denken hierbij valt aan afschaffen PxQ-financiering en invoeren prestatiebekostiging en lump sum financiering gekoppeld aan

een budgetplafond. Aanbieders krijgen een vast bedrag per maand/jaar en daar moeten ze het mee doen. Daarnaast kan worden gedacht aan beperking van het aantal zorgaanbieders.

2. Realiseren van een integrale toegang: Het samenbrengen van alle zorg- en ondersteuningsaanvragen binnen het sociaal domein en werk & inkomen (inclusief schuldhulpverlening, bijzondere bijstand en inkomensondersteuning) in één fysiek (digitaal) portaal sluit 100% aan op de ambitie om te komen tot een integrale aanpak (een gezin, een plan, een regisseur) en een integraal budget. Hieronder valt ook preventie en eerder verlenen van zorg zodat later zwaardere en duurdere zorg kan worden voorkomen. Dit brengt de gemeente veel beter in control op de uitgaven sociaal domein en werk & inkomen.
3. Herijking uitvoering participatiewet: Het onderzoeksproces met betrekking tot Orionis is gestart met een quick scan welke is uitgevoerd door onderzoeksbureau Adlasz. Het door Adlasz uitgebrachte onderzoeksrapport biedt veel aanknopingspunten voor de gemeenten om concreet mee aan de slag te gaan. De potentiële efficiencywinsten zijn substantieel te noemen. Op basis van de quick scan kunnen door de gemeenten gerichte (vervolg)acties worden ingezet en verdiepende vervolgonderzoeken worden gedaan.

Het *Plan van aanpak artikel 12 sociaal domein en werk & inkomen* is aanvullend en ook ondersteunend op bovenstaand beschreven drie hefbomen en geeft een overzicht en de stand van zaken van de aanpak van de problematiek en de aanpak van de tekorten sociaal domein en werk & inkomen. Dit gebeurt aan de hand van concrete opdrachten van de artikel 12-inspecteur aan de gemeente Vlissingen. Het doel is dat de opdrachten leiden tot concrete maatregelen en bezuinigingen. Het Plan van aanpak bestaat uit zes onderdelen, die verder worden uitgewerkt in bijlagen 4.3 t/m 4.7:

1. Onderbouwing via Onvermijdelijk en Onuitstelbaar (O&O) van alle intensiveringen vanaf 2019 op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen.
2. Nettolasten vergeleken (clusteranalyse clusters gemeentefonds).
3. Onderzoek effectiviteit en efficiency.
4. Mate van invloed van Vlissingen.
5. Verdeelmodellen sociaal domein en werk & inkomen.
6. Ondersteuning Vlissingen.
7. Reeds lopende onderzoeken.

Parallel aan de uitvoering van de hefbomen en het Plan van aanpak wordt door de gemeente gewerkt aan een integrale beleidsnota – *de Ontwikkelagenda* – waarbinnen de gemeente haar koers ten aanzien van het sociaal domein zichtbaar maakt. De ontwikkelagenda zal zich vooral richten op wat de gemeente in het sociaal domein in de komende 4 jaren wil realiseren. Het Plan van aanpak is faciliterend en ook voorwaardelijk in de realisatie van de Ontwikkelagenda.

Bovenstaand beschreven aanpak van de gemeente Vlissingen om de tekorten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen terug te dringen wordt gekoppeld aan een concreet door de inspecteur voorgesteld *ambitieniveau met betrekking tot de te realiseren bezuinigingen* op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. Uitgangspunt daarbij is dat de tekorten sociaal domein en werk & inkomen worden gereduceerd en in de komende jaren meer wordt toegegroeid naar het niveau van de ontvangsten op dit vlak en dat Vlissingen weer op eigen benen kan staan. Dit ambitieniveau wordt weergegeven in tabel 4.2 van hoofdstuk 4 en bestaat uit te realiseren bezuinigingen via de hefbomen voor verbetering (waaronder een budgetplafond), het Plan van aanpak artikel 12 en de tijdelijke inzet van een deel van de reserve Centrumtaken. Concreet betekent dit dat de tekorten sociaal domein en werk & inkomen niet hoger zijn dan: € 7,4 miljoen in 2020, € 4,2 miljoen in 2021, € 1,5 miljoen in 2022 en € 0 in 2023.

Begrotingssaldo

In onderstaande tabel wordt op hoofdlijnen de ontwikkeling van het begrotingssaldo op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen weergegeven. Aan de hand van het

berekende relevante begrotingssaldo wordt de omvang van de extra artikel 12-steun bepaald. Onder de tabel en uitgebreider in hoofdstuk 5 wordt e.e.a. toegelicht.

Begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen (bedragen x € 1.000)

Omschrijving (bedragen x 1000)		2019	2020	2021	2022	2023
A.1	Programmabegroting 2019	-5.019				
A.2	Effecten circulaires 2019	4.486				
A.3	Begrotingswijzigingen 2019	-3.396				
A.4	Eerste bestuursrapportage 2019	-3.394				
A.5	Tweede bestuursrapportage 2019	-2.050				
A.6	Jaarrekening 2019	-990				
A.7	Programmabegroting 2020		-10.881	-9.675	-8.641	-8.294
A.8	Effecten circulaires 2020		-11	-49	-76	-92
Begrotingssaldo SD en W&I		-10.363	-10.891	-9.724	-8.717	-8.386
B	Correcties (i.v.m. O&O benodigd) m.b.t. SD en W&I	15.658	21.273	20.929	20.800	20.247
Geaccepteerd begrotingssaldo SD en W&I		5.295	10.382	11.205	12.083	11.861
C	Totaal O&O geaccordeerd	-15.658	-11.118	-10.745	-9.495	-9.342
Aanvaardbaar begrotingssaldo SD en W&I		-10.363	-736	460	2.588	2.519
D	Inbreng reserves	0				
E	Inbreng saldo jaarrekening	0				
Relevante begrotingssaldo SD en W&I		-10.363	-736	460	2.588	2.519

Let op: de verwachting is dat voor 2020 en verder het relevante saldo nog zal wijzigen. De gemeente Vlissingen moet voor die jaren immers nog diverse posten via onontkoombaar en onuitstelbaar (O&O) onderbouwen. Deze posten zitten nu nog als correctie in de cijfers (verschil tussen B en C). Daarnaast dienen in die jaren nog de resultaten van de in dit rapport beschreven maatregelen verwerkt te worden.

Het *begrotingssaldo* sociaal domein en werk & inkomen 2019 is vastgesteld op - € 10,363 miljoen negatief (zie ook tabel 5.1). Dit is bepaald aan de hand van:

1. De geboekte baten en lasten op de taakvelden van de gemeentefondsclusters Inkomen en participatie (taakvelden 6.3, 6.4 en 6.5), Samenkracht en burgerparticipatie (taakvelden 6.1 en 6.2), Jeugd (taakvelden 6.72 en 6.82) en Maatschappelijke ondersteuning (taakvelden 6.6, 6.71 en 6.81).
2. De uitkering uit het gemeentefonds (taakveld 0.7) op basis van de septembercirculaire 2018 voor de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning. Dit betreft de algemene uitkering + de decentralisatie-uitkeringen + de integratie-uitkeringen.
3. De overhead (taakveld 0.4) die wordt toegerekend naar rato van de geraamde directe loonkosten (categorie 1.1. Lonen en salarissen).
4. De mutaties (algemene uitkering + decentralisatie-uitkeringen + integratie-uitkeringen) op de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning in de gemeentefondscirculaires 2018 en 2019.
5. De mutaties op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen in de begrotingsdocumenten 2019 van Vlissingen (Begrotingswijzigingen, Eerste bestuursrapportage, Tweede bestuursrapportage en Jaarrekening).

Op dit begrotingssaldo zijn door de inspecteur met name beleidsmatige correcties uitgevoerd. Bij deze beleidsmatige correcties gaat het om het zuiveren van

onaanvaardbare beleidsintensiveringen, met name het schonen voor nieuw beleid. Hieronder wordt verstaan iedere verhoging van uitgaven ten opzichte van de laatst goedgekeurde primitieve begroting, inclusief gelijktijdig meegenomen wijzigingen. Deze verhogingen van de uitgaven dienen door Vlissingen via het O&O-criterium (Onvermijdelijk en Onuitstelbaar) onderbouwd te worden. Na deze correcties resteert het *geaccepteerd begrotingssaldo* sociaal domein en werk & inkomen 2019 van € 5,295 miljoen positief (zie ook tabel 5.2).

Voor de berekening van het *relevante begrotingssaldo* sociaal domein en werk & inkomen wordt uitgegaan van het geaccepteerd saldo. Hierop worden wijzigingen aangebracht als gevolg van de voorstellen die in het Tripartite overleg (TPO) tussen gemeente, provincie en de inspecteur zijn besproken voorafgaand aan de vaststelling door de gemeenteraad van Vlissingen. De voorstellen worden daarbij getoetst op het O&O-criterium, de financiële gevolgen en de dekking daarvan. Na verwerking van de via O&O door de provincie en de inspecteur geaccordeerde posten ontstaat het zogenaamde aanvaardbaar begrotingssaldo. Na verwerking van eventuele inzet van reserves en mogelijke inbreng van het saldo van de jaarrekening ontstaat het relevante saldo. Voor 2019 wordt dit relevante begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen vastgesteld op - € 10,363 miljoen negatief (zie ook tabel 5.3).

Conclusie en advies

Op basis van het in het rapport gestelde wordt voorgesteld Vlissingen een aanvullende uitkering voor het jaar 2019 te verlenen van € 10.363.000. Indien de fondsbeheerders van het gemeentefonds dit advies geheel of gedeeltelijk overnemen betreft het een extra aanvullende uitkering bovenop de aanvullende uitkering van € 13.286.000 over 2019 zoals door de fondsbeheerders d.d. 19 december 2019 besloten naar aanleiding van het inspectierapport 2017-2018.

Vergezeld van dit voorstel voor een (extra) aanvullende uitkering worden drie bijzondere voorschriften voorgesteld:

1. Deze aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient geheel te worden gebruikt voor de sanering van de tekorten op het vlak van sociaal domein en werk & inkomen over 2019.
2. Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming over de 2020-2023 op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen via saneringsvoorstellen zodanig aan te passen dat de tekorten sociaal domein en werk & inkomen worden gereduceerd en in die jaren meer wordt toegegroeid naar het niveau van de ontvangsten op dit vlak en dat Vlissingen weer op eigen benen kan staan.
3. Het saldo exclusief sociaal domein en werk & inkomen van de Jaarrekening 2019 dient geheel ingezet te worden voor de sanering van dat deel van de algemene reserve dat als gevolg van de grondexploitaties negatief is geworden.

1 Inleiding

1.1 De aanvraag

De gemeente Vlissingen heeft bij brief van 12 november 2018 voor het jaar 2019 voor de vijfde achtereenvolgende keer een beroep gedaan op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). De door de gemeenteraad vastgestelde Programmabegroting 2019-2022 is niet sluitend met respectievelijke saldi van € 4,4 miljoen negatief in 2019, € 4 miljoen negatief in 2020, € 1,2 miljoen negatief in 2021 en € 0 in 2022. De gemeente geeft aan dat aan dat nieuwe tegenvallers met name op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen verantwoordelijk zijn voor de niet sluitende begroting. De gemeente komt daarbij tot de conclusie dat als gekeken wordt naar de tegenvallers en de gemoeide bedragen, het noodzakelijk is dat de artikel 12-inspecteur verder onderzoek doet op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen.

1.2 Verlenging artikel 12-onderzoek

In het inspectierapport 2017-2018 wordt door de inspecteur aangegeven dat in de saneringsbegroting rekening wordt gehouden met toekomstige baten en lasten voor zover bekend en in te schatten. Het uitgangspunt hierbij is dat voor de toekomstige lasten en baten, die nu nog niet hard te maken zijn en/of niet zijn verwerkt in de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021, de gemeente eigen risicodragers is. Alhoewel zolang de gemeente een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ontvangt de artikel 12-status formeel behouden blijft, is het uitgangspunt dat de gemeente in de periode 2018-2022, tot het actualisatie-onderzoek in 2023, weer financieel op eigen benen staat, onder de voorwaarde dat het in de saneringsbegroting berekende saldo 2020 als passende bijdrage vanaf 2020 (vanaf 2021 met indexering) wordt bijgedragen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. De toekomstige lasten en baten waarmee nog geen rekening kon worden gehouden in het inspectierapport 2017-2018 komen dan ook volledig ten bate en ten laste van de gemeente.

De inspecteur constateerde echter tijdens de afronding van het inspectierapport 2017-2018 dat er met name bij maatschappelijke ondersteuning & jeugd en werk & inkomen vanaf 2019 steeds grotere tekorten dreigen ondanks de stijging van de uitkering uit het gemeentefonds op deze vlakken. Omdat Vlissingen via het reeds lopende artikel 12-traject een passende bijdrage moet leveren aan de sanering van de negatieve algemene reserve waarvoor de afgelopen jaren reeds forse bezuinigingstrajecten zijn ingezet en de OZB fors is gestegen naar 140% van het landelijk gemiddelde, heeft Vlissingen minder mogelijkheden om zelf deze tekorten op te vangen. De inspecteur is dan ook van oordeel dat het uitgangspunt van eigen risicodragers niet onverkort van toepassing kan zijn voor het sociaal domein en werk & inkomen. De inspecteur adviseerde dan ook aan de fondsbeheerders om het huidige artikel 12-onderzoek te verlengen onder de volgende voorwaarden:

1. Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen, zoals nu voorgesteld wordt in inspectierapport 2017-2018.
2. Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
3. Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodragers is wel van kracht tot het in het inspectierapport 2017-2018 geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.

Bij brief van 14 januari 2019, met kenmerk 2018-0000956115, geven de fondsbeheerders aan dat uit het inspectierapport 2017-2018 blijkt dat Vlissingen voldoet aan de

toelatingsvoorschriften van artikel 12 Fvw, waardoor het onderzoek naar de financiële situatie van de gemeente kan worden verlengd in 2019. Hiermee wordt bovenstaande advies van de artikel 12-inspecteur om het artikel 12-onderzoek te verlengen overgenomen.

In het besluit van de fondsbeheerders met betrekking tot de aanvullende uitkering over de periode 2019-2029 van 19 december 2019, met kenmerk 2019-000684721, worden in bijzonder voorschrift 4 bovendien bovengenoemde voorwaarden voor de verlenging van het artikel 12-onderzoek overgenomen door de fondsbeheerders. Zie voor dit besluit bijlage 1.2.

1.3 Selectiegroep en kerngegevens

Bij een artikel 12-onderzoek wordt gebruik gemaakt van een selectiegroep waarvoor gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun vergelijkbaarheid met Vlissingen volgens de verdeelmaatstaven van de uitkering uit het gemeentefonds. Omdat het onderzoek zich richt op het sociaal domein en werk & inkomen is een groep gemeenten samengesteld die per gemeente zo veel mogelijk gelijkenis vertoont met Vlissingen op dit vlak. Hierbij zijn de maatstaven jongeren, huishoudens met laag inkomen (drempel), bijstandsonvangers, medicijngebruik met drempel, uitkeringsontvangers minus bijstandsonvangers, ouders psychisch medicijngebruik, re-integratie klassiek en ouderen gebruikt. Op basis hiervan maken de gemeenten Den Helder, Heerenveen, Middelburg, Tiel, Uden en Zevenaar onderdeel uit van de selectiegroep.

Kanttekening hierbij is dat met de overdracht van de 3 decentralisaties (3D) naar de gemeenten de samenstelling van een volledig vergelijkbare selectiegroep voor Vlissingen binnen het gemeentefonds lastiger is geworden, met name als er sprake is van een 3D-centrumgemeente zoals bij Vlissingen. Verschillende met Vlissingen vergelijkbare gemeenten zijn, anders dan Vlissingen, namelijk geen centrumgemeente voor de 3D. Dit heeft tot gevolg dat er zich tussen de gemeentefondsuitkering van Vlissingen en van het gemiddelde van de selectiegroep de nodige verschillen voordoen. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 2 bij de vergelijking van de nettolasten.

Voor de eenheden van de maatstaven en de uitkering uit het gemeentefonds (GF) van Vlissingen en de selectiegroep wordt verwezen naar bijlage 1.1. Deze gegevens zijn ontleend aan de maatstaven van de uitkering uit het gemeentefonds.

1.4 Algemene karakteristiek en achtergrondinformatie

In het eerste artikel 12-rapport over 2015 is de achtergrond en karakteristiek van Vlissingen beschreven. Voor meer informatie wordt dan ook verwezen naar dat rapport.

1.5 Aanvraag aanvullende uitkering 2017-2018

De jaren 2017 en 2018 waren respectievelijk met het derde en vierde jaar waarin Vlissingen een aanvraag indiende voor een aanvullende uitkering. In bijlage 1.2 is een samenvatting opgenomen van de belangrijkste elementen uit het artikel 12-rapport 2017-2018, de reactie van de gemeente, het advies van de provincie en het besluit van de beheerders van het gemeentefonds.

1.6 Verslag provincie Zeeland

Volgens het Besluit financiële verhouding 2001 brengen gedeputeerde staten (GS) van Zeeland tweeënhalve maand nadat de aanvullende uitkering is aangevraagd verslag uit

over de financiële positie van de gemeente. Het verslag geeft inzicht in de actuele financiële positie en het uitgevoerde financiële toezicht.

Provinciaal verslag 2019

Het Provinciaal Verslag 2019 is bij brief van 19 maart 2019 door de provincie verzonden aan de beheerders van het gemeentefonds en de gemeente Vlissingen.

GS constateren dat de vastgestelde Programmabegroting 2019-2022 een tekort laat zien van € 4,3 miljoen in 2019, € 4,0 miljoen in 2020 en € 1,2 miljoen in 2021. Gecorrigeerd voor incidentele baten en lasten resulteert er een structureel tekort van afgerond € 3.4 miljoen in 2019, € 3,5 miljoen in 2020, €1,0 miljoen in 2021. In het laatste jaar van de meerjarenraming is er sprake van een klein positief saldo van € 0,2 miljoen.

GS geven aan dat de door de gemeenteraad vastgestelde (meerjaren)begroting 2019-2022 vooralsnog niet voldoet aan de in het artikel 12-rapport 2017-2018 geadviseerde passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve. In overleg met de artikel 12-inspecteur en Vlissingen is besloten dat de baten en lasten van het sociaal domein en werk & inkomen (de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning) in verband met de nieuwe artikel-12 aanvraag voor 2019 vooralsnog buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

GS concluderen dat als de saldi worden gecorrigeerd voor de 'geactualiseerde' budgetten sociaal domein en de positieve gevolgen van de 1e begrotingswijziging 2019 er een positiever beeld ontstaat: in alle jaren is er dan sprake van zodanige positieve saldi dat voldaan kan worden aan de in het artikel 12-rapport 2017-2018 geadviseerde passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve.

Provinciaal verslag 2020

In overleg met de artikel-12 inspecteur wordt in het Provinciaal verslag 2020 volstaan met verslag te doen van de in het besluit van de fondsbeheerders d.d. 19 december 2019 over de aanvullende uitkering 2019 t/m 2029 opgenomen bijzondere voorwaarde 6. Hierin wordt gedeputeerde staten van de provincie Zeeland verzocht de volgende punten te beoordelen en te monitoren:

- a. Verloop (negatieve) algemene reserve.
- b. Verloop bestemmingsreserves en voorzieningen.
- c. Verloop verliesvoorziening grondexploitaties en risicovoorziening grondexploitaties.
- d. Of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve

Via overzichten van het verloop van de reserves en voorzieningen en het verloop van de voorzieningen grondexploitaties wordt dit inzichtelijk gemaakt. Bij de vaststelling van de Jaarrekening 2019 en/of de 1e herziening grondexploitaties 2020 wordt getoetst of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve.

1.7 De termijnen

In artikel 19 van het Besluit financiële verhouding 2001 is bepaald dat een aanvraag voor een aanvullende uitkering moet worden ingediend vóór 1 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor zij wordt aangevraagd. Tevens moet de begroting zijn vastgesteld uiterlijk op de datum dat het verzoek om toepassing van artikel 12 wordt gedaan. De jaarrekening moet op grond van artikel 200 van de Gemeentewet, binnen twee weken na vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan Gedeputeerde Staten zijn toegezonden.

Het raadsbesluit met het verzoek om toepassing van artikel 12 van de Fvw is voor het jaar 2019 genomen op 8 november 2018. De begroting voor het jaar 2019 is op 8 november

2018 vastgesteld. Het verzoek voor de aanvullende uitkering 2019 aan de beheerders van het gemeentefonds dateert van 12 november 2018.

Voor de Jaarrekening 2018 heeft Vlissingen 11 juni 2019 bij de minister van Binnenlandse Zaken een uitstelverzoek gedaan. De reden voor het verzoek is dat de accountant heeft aangegeven geen verklaring af te geven zolang er voor 2017 en 2018 nog geen definitieve beschikking is van de fondsbeheerders naar aanleiding van het inspectierapport 2017-2018. Bij brief van 17 juli 2019 is het verzoek tot uitstel gehonoreerd en is uitstel verleend tot 1 oktober 2019 door de minister van BZK omdat er sprake is van overmacht voor Vlissingen. De Jaarrekening 2018 is uiteindelijk 12 september 2019 door de raad vastgesteld en op 16 september 2019 aan de provincie gestuurd. Hiermee is de inzenddatum van 1 oktober gehaald.

Voor Jaarrekening 2019 heeft Vlissingen bij brief van 26 juni 2020 aan de minister van Binnenlandse Zaken verzocht tot uitstel. Volgens de gemeente is dit uitstel nodig omdat de accountantscontrole vertraging heeft opgelopen door de Coronacrisis en door de complexe controle-omgeving als gevolg van het artikel 12-regime. In de brief van 9 juli van de minister van BZK is aangegeven dat het verzoek tot uitstel niet wordt verleend. Wel is aangegeven dat uit coulance-overwegingen onder voorwaarden het maatregelenbeleid niet van toepassing wordt verklaard tot 1 oktober 2020. Dat betekent dat er geen maatregelen worden toegepast, indien Vlissingen uiterlijk 1 oktober 2020 alle jaarstukken en bijbehorende bescheiden plausibel heeft aangeleverd bij het CBS.

Op basis van het vorenstaande wordt geconcludeerd dat de gemeente Vlissingen tot nu toe aan de algemene voorschriften met betrekking tot de termijnen heeft voldaan.

1.8 De aanpak

Aangezien het uitgangspunt is dat Vlissingen, behoudens het sociaal domein en werk & inkomen, weer financieel op eigen benen staat en eigen risicodragend is, wordt de ontwikkeling van het totale begrotingssaldo inclusief de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve 'slechts' op hoofdlijnen gevolgd. Dit met name omdat het van belang is om te bezien in hoeverre Vlissingen zelf kan bijdragen aan de tekorten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. Er wordt hier echter geen onderzoek naar uitgevoerd. De afgelopen periode 2015-2018 is hier immers reeds uitgebreid naar gekeken. De uitkomsten daarvan hebben hun weerslag gekregen in de inspectierapporten 2015, 2016 en 2017-2018. In het actualisatieonderzoek in 2023 wordt onderzocht of de inschattingen die zijn gedaan en de adviezen die zijn gegeven in het inspectierapport 2017-2018 realistisch zijn gebleken en er aanleiding is voor aanpassing van de artikel 12-uitkering op basis van het inspectierapport 2017-2018 en de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve¹. Dit inspectierapport 2019 gaat hier dan ook niet op in en richt zich met name op het sociaal domein en werk & inkomen.

Dat betekent dan ook dat dit inspectierapport 2019 een iets andere insteek heeft dan de eerdere inspectierapporten. Er wordt in dit rapport niet apart ingegaan op:

- De algemene voorschriften op het vlak van het aanmerkelijk en structureel tekort en redelijk peil. In de eerdere inspectierapporten is immers reeds geconstateerd dat er sprake is van een aanmerkelijk en structureel tekort en ook wordt er via de stijging van de OZB naar 140% in 2020 ruimschoots voldaan aan het redelijk peil.
- De naleving van de bijzondere voorschriften zoals opgenomen in de besluiten van de fondsbeheerders van 10 juli (kenmerk 2019-0000356039) en 19 december (kenmerk

¹ Waar het actualisatieonderzoek 2023 onder andere op in gaat is beschreven in het bijzonder voorschrift 3 in het besluit van de fondsbeheerders d.d. 19 december 2019 voor de jaren 2019 t/m 2029 naar aanleiding van het inspectierapport 2017-2018.

2019-000684721) naar aanleiding van het inspectierapport 2017-2018. In het actualisatieonderzoek in 2023 wordt hierop ingegaan.

- De reserves en voorzieningen, behalve de algemene reserve en de bestemmingsreserves sociaal domein en centrumgemeentetaken.
- De eigen inkomsten van de gemeente. Deze vallen onder het uitgangspunt van weer financieel op eigen benen staan en eigen risicodrager.
- De financiële resultaten van de gemeente de afgelopen jaren. Wel wordt vanzelfsprekend de structurele doorwerking van de jaarrekening op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen meegenomen.

In het verlengde artikel 12-onderzoek vanaf 2019 wordt alleen onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen. Deze twee terreinen zijn echter in **zijn geheel** onderwerp van onderzoek. De reden hiervoor is dat de middelen die de gemeente krijgt uit het gemeentefonds (dus ook voor het sociaal domein) ontschot en vrij besteedbaar zijn. Dat betekent dus dat ondanks dat deze middelen gelabeld zijn, de gemeente binnen de kaders van de wet zelf mag beslissen hoe ze deze middelen wil gebruiken. Met deze vrijheid is het mogelijk om één budget voor het sociaal domein te maken en financiële schotten weg te halen. Daarmee is het mogelijk integraal te werken en beleid en uitvoering te ontschotten.

Dat betekent dat de gemeentefondsclusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning in zijn geheel worden onderzocht. Ook als op een of meerdere clusters de nettolasten lager zijn dan de ijkpunten van het gemeentefonds en de nettolasten van andere groepen van gemeenten. Voor Vlissingen betreft dit nettolasten die in 2019 verdeeld zijn over de volgende programma's: 1) De sociale stad, 2) Gezond en wel, 3) De lerende stad, 9) De culturele stad en 11) Bestuur.

In het tripartite overleg (TPO) van 4 februari 2019 is de insteek van bovengenoemd onderzoek besproken. Afgesproken daarbij is om het onderzoek uit de volgende onderdelen te laten bestaan:

1. Onderbouwing via Onvermijdelijk en Onuitstelbaar (O&O) van alle intensiveringen vanaf 2019 op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen.
2. Nettolasten vergeleken (clusteranalyse clusters gemeentefonds).
3. Onderzoek effectiviteit en efficiency.
4. Mate van invloed van Vlissingen.
5. Verdeelmodellen sociaal domein en werk & inkomen.
6. Ondersteuning Vlissingen.

In het voorliggende inspectierapport wordt op deze onderdelen nader ingegaan: op onderdeel 1 in hoofdstuk 5, op onderdeel 2 in hoofdstuk 2 en op de onderdelen 3 t/m 6 in hoofdstuk 4. Bovendien wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de ontwikkelingen van de reserves op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. Daarnaast wordt een voorstel gedaan voor een extra aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2019. De berekening van deze aanvullende uitkering vindt plaats in hoofdstuk 5. Indien de fondsbeheerders van het gemeentefonds dit advies geheel of gedeeltelijk overnemen betreft het een extra aanvullende uitkering bovenop de aanvullende uitkering van € 13.286.000 over 2019 zoals door de fondsbeheerders d.d. 19 december 2019 besloten naar aanleiding van het inspectierapport 2017-2018.

Overigens is afgesproken met de gemeente Vlissingen en de provincie Zeeland om ook de mutaties op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen in de Jaarrekening 2019 mee te nemen bij de bepaling van de extra aanvullende uitkering 2019.

2 De nettolasten vergeleken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning een clusteranalyse uitgevoerd. Deze analyse bestaat uit de volgende onderdelen:

- a. Vergelijking van de nettolasten (lasten min baten) met de ijkpunten van het gemeentefonds voor bovenstaande clusters. Door het toerekenen van de gemeentelijke lasten en baten van de taakvelden aan de clusters van het gemeentefonds, ontstaat een indeling van nettolasten per cluster. Door de afwijking van deze nettolasten per cluster van Vlissingen met het niveau van het gemeentefonds ontstaat inzicht of de gemeente Vlissingen naar het oordeel van de inspecteur voldoende is toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds of dat er nog ruimte is voor verdere bezuinigingen op bovenstaande clusters.
- b. Vergelijking van de nettolasten van Vlissingen met de gemiddelde nettolasten van de gemeenten in 1) de selectiegroep, 2) de groep met een zwakke sociale structuur en redelijke centrumfunctie, 3) de inwonersgroottegroep 20.000-50.000 en 4) de provincie Zeeland.
- c. Vergelijking van aan de ene kant de afwijking van de nettolasten van Vlissingen met het gemeentefonds met aan de andere kant de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds voor bovenstaande clusters uit het gemeentefonds. Door de afwijking van deze nettolasten per cluster van Vlissingen met het gemeentefonds te confronteren met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds ontstaat inzicht in de clusters met bijbehorende taakvelden waar Vlissingen overschrijdt of onderschrijdt ten opzichte van de selectiegemeenten.

Bij deze analyse worden ook de vergelijkingen onder b inzichtelijk gemaakt voor de taakvelden welke behoren tot de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning. Dit zijn: 6.1 (Samenkracht en burgerparticipatie), 6.2 (Wijkteams), 6.3 (Inkomensregelingen), 6.4 (Begeleide participatie), 6.5 (Arbeidsparticipatie), 6.6 (Maatwerkvoorzieningen WMO), 6.71 (Maatwerkdienstverlening 18+), 6.72 (Maatwerkdienstverlening 18-), 6.81 (Geëscaleerde zorg 18+) en 6.82 (Geëscaleerde zorg 18-).

Vanaf 2017 wordt de overhead apart inzichtelijk gemaakt op taakveld 0.4. In het gemeentefonds is de overhead echter wel toegerekend aan de clusters en dus niet apart inzichtelijk. Om nu een goede clusteranalyse te doen dient taakveld 0.4 dan ook toegerekend te worden aan de andere taakvelden. Dit is gedaan op basis van de salarislasten zoals geboekt op categorie 1.1.

De clusteranalyse wordt cijfermatig weergegeven in paragraaf 2.2. De toelichting per cluster volgt in paragraaf 2.3. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies in paragraaf 2.4

2.2 De analyse

Het doel van de analyse is om te bezien welke afwijkingen er zijn tussen enerzijds de nettolasten van Vlissingen en anderzijds het niveau van het gemeentefonds en het niveau van een aantal groepen gemeenten bij de uitgavenclusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning en bijbehorende taakvelden. Dit is normaliter van belang om te bepalen of er terreinen zijn waar een vervolgonderzoek moet plaatsvinden om te bepalen of bezuinigingen mogelijk zijn. Zoals aangegeven in paragraaf 1.8 echter zijn in dit vanaf 2019 verlengde artikel 12-onderzoek het sociaal domein en werk & inkomen in zijn geheel onderwerp van onderzoek,

ook op de clusters (taakvelden) waar Vlissingen lagere nettolasten heeft dan de ijkpunten van het gemeentefonds en/of andere groepen van gemeenten. Deze analyse is de komende periode dan ook vooral van belang om te volgen of de in dit inspectierapport beschreven onderzoeken uiteindelijk leiden tot lagere afwijkingen.

a) Vergelijking van de nettolasten met de ijkpunten van het gemeentefonds

In tabel 2.1 is voor Vlissingen een overzicht gegeven van de afwijkingen van de nettolasten met het gemeentefonds voor de uitgavenclusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning voor 2018 en 2019. De cijfers 2018 zijn voor de nettolasten gebaseerd op de Iv3 initiële begroting 2018 en voor het gemeentefonds op de septembercirculaire 2017 (betaal maand februari 2018) De cijfers 2019 zijn voor de nettolasten gebaseerd op de Iv3 Eerste bestuursrapportage 2019 en voor het gemeentefonds op de meicirculaire 2019 (betaal maand september 2019).

Tabel 2.1 Vergelijking Vlissingen met het gemeentefonds op clusterniveau 2018 en 2019

Clusters	Gemeente: Vlissingen		a. Gemeentefonds			
	Inwoners: 44.371		Uitkering (x € 1.000)	Uitkering per inwoner (x € 1.000)	Verschil per inwoner (x € 1)	Verschil absoluut (x € 1.000)
	Nettolasten (x € 1.000)	Nettolasten per inwoner (x € 1)				
<i>2018</i>						
Inkomen en participatie	-22.134	-499	19.476	439	-60	-2.664
Samenkracht en burgerparticipatie	-6.521	-147	1.504	34	-113	-5.017
Jeugd	-8.968	-202	11.064	249	47	2.087
Maatschappelijke ondersteuning	-63.619	-1.433	67.712	1.525	92	4.084
Totaal uitgavenclusters 2018	-101.242	-2.281	99.756	2.247	-34	-1.509
<i>2019</i>						
Inkomen en participatie	-23.881	-538	20.207	455	-83	-3.683
Samenkracht en burgerparticipatie	-10.498	-237	1.787	40	-197	-8.741
Jeugd	-14.255	-321	13.706	309	-12	-532
Maatschappelijke ondersteuning	-69.385	-1.564	74.521	1.679	115	5.103
Totaal uitgavenclusters 2019	-118.020	-2.660	110.221	2.483	-177	-7.854

-/- is hogere nettolasten voor Vlissingen

Gemeentefonds 2018 op basis van septembercirculaire 2017 (betaal maand februari 2018)

Gemeentefonds 2019 op basis van meicirculaire 2019 (betaal maand september 2019)

Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018

Nettolasten 2019 op basis van Iv3 Eerste bestuursrapportage 2019

Inclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

In de kolom met het 'verschil' betekent een -/- hogere nettolasten voor Vlissingen. Uit tabel 2.1 blijkt dat de uitgavenclusters sociaal domein en werk & inkomen in 2019 optellen tot € 118,2 miljoen. Begin 2018 was dat nog € 101,2 miljoen. Een stijging dus maar liefst van € 17 miljoen. Dit komt door hogere nettolasten op alle vier de clusters. Daar staat tegenover dat in 2019 ten opzichte van 2018 de uitkering uit het gemeentefonds voor de vier clusters fors is gestegen met € 10,4 miljoen van € 99,8 miljoen naar € 110,2 miljoen. Dit betekent dat het verschil van de nettolasten met de omvang van het gemeentefonds per inwoner in 2019 ten opzichte van 2018 is gestegen van - € 34 per inwoner naar - € 177 per inwoner.

Bij de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie en Jeugd geeft Vlissingen meer uit dan de ijkpunten van het gemeentefonds. Bij het cluster Maatschappelijke ondersteuning zijn de nettolasten juist minder dan de ijkpunten van het gemeentefonds.

b) *Vergelijking van de nettolasten met groepen gemeenten*

In tabel 2.2 is voor Vlissingen voor de jaren 2018 en 2019 een overzicht gegeven van de afwijkingen van de nettolasten met de gemiddelde nettolasten van de gemeenten in 1) de selectiegroep², 2) de groep met een zwakke sociale structuur en redelijke centrumfunctie, 3) de inwonersgroottegroep 20.000-50.000 en 4) de provincie Zeeland.

Omdat de uitkering uit het gemeentefonds voor beschermd wonen, vrouwenopvang en maatschappelijke opvang in 2018 en 2019 alleen aan een groep centrumgemeenten wordt uitgekeerd, waaronder Vlissingen, en dus niet aan alle gemeenten is voor een goede vergelijking van de nettolasten met de groepen gemeenten het cluster Maatschappelijke ondersteuning (het taakveld 6.81) verminderd met de bedragen voor beschermd wonen, vrouwenopvang en maatschappelijke opvang.

Omdat bij de groepen gemeenten voor de nettolasten alleen de Iv3-gegevens op basis van de initiële begrotingen beschikbaar zijn, is bij deze vergelijkingen ervoor gekozen zowel in 2018 als in 2019 ook voor Vlissingen de Iv3-gegevens van de initiële begrotingen te gebruiken.

Tabel 2.2 Vergelijking Vlissingen met groepen gemeenten op clusterniveau 2018 en 2019

Clusters	Gemeente: Vlissingen		b1. Selectiegroep				b2. Soortgenoten			b3. Groottegroep			b4. Gemeenten in provincie		
	Inwoners: 44.371		Inwoners: 46.942				Sociale structuur: Zwak		Centrumfunctie: Redelijk	20001 - 50000 inwoners			Zeeland		
	Nettolasten per inwoner	Nettolasten per inwoner	Nettolasten per inwoner	Nettolasten per inwoner	Verschil per inwoner	Verschil absoluut	Nettolasten per inwoner	Verschil per inwoner	Verschil absoluut	Nettolasten per inwoner	Verschil per inwoner	Verschil absoluut	Nettolasten per inwoner	Verschil per inwoner	Verschil absoluut
	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)
2018															
Inkomen en participatie	-22.134	-499	-18.055	-386	-113	-5.017	-569	70	3.108	-257	-242	-10.743	-293	-206	-9.145
Samenkracht en burgerparticipatie	-6.521	-147	-6.988	-150	3	133	-174	27	1.199	-140	-7	-311	-169	22	977
Jeugd	-8.968	-202	-11.488	-246	44	1.953	-266	64	2.841	-186	-16	-710	-195	-7	-311
Maatschappelijke ondersteuning	-13.831	-312	-9.354	-200	-112	-4.972	-260	-52	-2.308	-178	-134	-5.949	-203	-109	-4.839
Totaal uitgavenclusters 2018	-51.454	-1.160	-45.885	-982	-178	-7.902	-1.269	109	4.839	-761	-399	-17.713	-860	-300	-13.318
2019															
Inkomen en participatie	-23.546	-529	-16.636	-355	-174	-7.740	-563	34	1.512	-254	-275	-12.233	-299	-230	-10.232
Samenkracht en burgerparticipatie	-8.155	-183	-8.264	-177	-6	-267	-208	25	1.112	-148	-35	-1.557	-185	2	89
Jeugd	-10.791	-243	-12.477	-267	24	1.068	-307	64	2.847	-209	-34	-1.512	-217	-26	-1.157
Maatschappelijke ondersteuning	-12.930	-291	-11.262	-241	-50	-2.224	-256	-35	-1.557	-192	-99	-4.404	-213	-78	-3.470
Totaal uitgavenclusters 2019	-55.423	-1.246	-48.639	-1.040	-206	-9.164	-1.334	88	3.915	-803	-443	-19.707	-914	-332	-14.769

-/- is hogere nettolasten voor Vlissingen

Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018

Nettolasten 2019 op basis van Iv3 initiële begroting 2019

Exclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

In de kolommen met het 'verschil' betekent een -/- hogere nettolasten voor Vlissingen. Uit de tabel blijkt dat de nettolasten in Vlissingen op het vlak van sociaal domein en werk & inkomen fors hoger liggen dan de gemiddelden binnen de selectiegroep, groottegroep en gemeenten in Zeeland. In 2019 ten opzichte van 2018 neemt dat verschil ook toe. Deze verschillen zijn er vooral op de clusters Inkomen en participatie en Maatschappelijke ondersteuning.

In bijlage 2.1 zijn bovenstaande vergelijkingen opgenomen op taakveldenniveau voor de jaren 2018 en 2019. Hieruit blijkt dat de grootse verschillen er zijn op taakveld 6.4 (Begeleide participatie). Taakveld 6.4 betreft met name het participatiebudget en Orionis Walcheren.

c) *Vergelijking afwijkingen nettolasten met ijkpunten gemeentefonds tussen Vlissingen en de selectiegroep.*

In tabel 2.3 staat de vergelijking van aan de ene kant de afwijking van de nettolasten van Vlissingen met het gemeentefonds met aan de andere kant de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds voor

² De selectiegroep bestaat uit de gemeenten Den Helder, Heerenvveen, Middelburg, Tiel, Uden en Zevenaar.

bovenstaande clusters uit het gemeentefonds op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen.

Tabel 2.3 Vergelijking verschil met gemeentefonds van Vlissingen en verschil met gemeentefonds van de selectiegroep 2018 en 2019

Clusters	c. gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	Verskil per inwoner (x € 1)
<i>2018</i>			
Inkomen en participatie	-59	-60	-1
Samenkracht en burgerparticipatie	-121	-113	8
Jeugd	33	47	14
Maatschappelijke ondersteuning	173	91	-81
Totaal uitgavenclusters 2018	26	-34	-60
<i>2019</i>			
Inkomen en participatie	-23	-81	-58
Samenkracht en burgerparticipatie	-146	-147	-1
Jeugd	13	19	5
Maatschappelijke ondersteuning	155	135	-20
Totaal uitgavenclusters 2019	-1	-74	-73

-/- is hogere nettolasten dan gemeentefonds

Gemeentefonds 2018 op basis van septembercirculaire 2017 (betaalmaand februari 2018)

Gemeentefonds 2019 op basis van septembercirculaire 2018 (betaalmaand februari 2019)

Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018

Nettolasten 2019 op basis van Iv3 initiële begroting 2019

Exclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

Evenals bij de vergelijkingen onder b. geldt dat deze vergelijking is gebaseerd op de nettolasten voor zowel de selectiegroep als Vlissingen op basis van de Iv3-gegevens initiële begrotingen 2018 en 2019 en exclusief beschermd wonen, vrouwenopvang en maatschappelijke opvang. Daarnaast is voor een betere vergelijkbaarheid bij zowel de selectiegemeenten als bij Vlissingen het gemeentefonds op basis van de septembercirculaires 2018 en 2019 gebruikt. Dit in tegenstelling tot bij de vergelijking onder a, waarbij voor Vlissingen in 2019 de gemeentefondsgegevens op basis van de meicirculaire 2019 zijn gebruikt.

Uit de tabel blijkt dat voor de vier clusters tezamen in 2018 de selectiegemeenten minder uitgeven dan de ijkpunten van het gemeentefonds. In 2019 geven de selectiegemeenten iets meer uit dan de ijkpunten van het gemeentefonds. Vlissingen daarentegen geeft in beide jaren aanzienlijk meer uit dan de omvang van het gemeentefonds voor de vier clusters tezamen. Wel zijn er grote verschillen tussen de clusters. Over het algemeen geldt zowel bij de selectiegemeenten als bij Vlissingen dat op de clusters Inkomen en participatie en Samenkracht en burgerparticipatie de nettolasten hoger zijn dan de omvang van het gemeentefonds. Voor de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning zijn de nettolasten juist lager dan de omvang van het gemeentefonds.

2.3 Toelichting per cluster

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de uitgavenclusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning. Hierbij wordt per cluster ingegaan op:

- De geconstateerde verschillen tussen de nettolasten van Vlissingen enerzijds en het niveau van het gemeentefonds en de nettolasten van groepen gemeenten anderzijds.
- De eventuele verschillen tussen de geconstateerde afwijkingen in 2018 en 2019.

De vergelijkingen zoals beschreven in paragraaf 2.1 onder b) en c) dienen hierbij ook om te beoordelen of het beeld zoals is ontstaan bij de vergelijking van de nettolasten met het

gemeentefonds wordt bevestigd en om te zien in hoeverre er sprake is van een specifiek Vissings probleem of dat er ook sprake is van een bepaalde trend bij andere (groepen van) gemeenten.

2.3.1 Uitgavencluster Inkomen en participatie

Het uitgavencluster Inkomen en participatie bestaat uit de taakvelden 6.3 (Inkomensregelingen), 6.4 (Begeleide participatie) en 6.5 (Arbeidsparticipatie). Dat betekent dat tot dit cluster alle inkomens- en bijstandsvoorzieningen behoren. Daarnaast vallen de voorzieningen ter bevordering van maatschappelijke participatie die niet gericht zijn op doorstromen naar arbeid onder dit cluster. Tot slot zijn ook de op arbeid gerichte participatie- en re-integratievoorzieningen onderdeel van dit cluster. Als we naar Vlissingen kijken dan wordt door Vlissingen op dit cluster geboekt:

- Bijzondere bijstand (taakveld 6.3)
- Kwijtscheldingen (taakveld 6.3)
- Minimabeleid (taakveld 6.3)
- Jeugdsport (taakveld 6.3)
- Bijstandsuitkeringen (taakveld 6.3)
- Participatiebudget (taakveld 6.4)
- Orionis Walcheren (taakveld 6.4)

Voor de leesbaarheid worden de verschillende vergelijkingen zoals beschreven in paragraaf 2.1 en gepresenteerd in de tabellen 2.1, 2.2 en 2.3 per cluster ook bij elkaar één tabel gepresenteerd. Zie voor het cluster Inkomen en participatie onderstaande tabel 2.4.

Tabel 2.4 Vergelijkingen cluster Inkomen en participatie

Cluster Inkomen en participatie						
Jaar	a	b1	b2	b3	b4	c
	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Verschil Vlissingen met uitkering GF
	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met
	IJKpunt van het gemeentefonds	Gemiddelde nettolasten selectiegroep	Gemiddelde nettolasten soortgenoten	Gemiddelde nettolasten groottegroep	Gemiddelde nettolasten gemeenten in Zeeland	Verschil selectiegroep met uitkering GF
	per inwoner (x € 1)	per inwoner (x € 1)	per inwoner (x € 1)	per inwoner (x € 1)	per inwoner (x € 1)	per inwoner (x € 1)
2018	-60	-113	70	-242	-206	-1
2019	-83	-174	34	-275	-230	-58

-/- is hogere nettolasten voor Vlissingen

Vergelijking a: Gemeentefonds 2018 op basis van septembercirculaire 2017 (betaalmaand februari 2018)

Vergelijking a: Gemeentefonds 2019 op basis van meicirculaire 2019 (betaalmaand september 2019)

Vergelijking c: Gemeentefonds 2018 op basis van septembercirculaire 2017 (betaalmaand februari 2018)

Vergelijking c: Gemeentefonds 2019 op basis van septembercirculaire 2018 (betaalmaand februari 2019)

Vergelijking a: Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018 en nettolasten 2019 op basis van Eerste bestuursrapportage 2019

Vergelijking b en c: Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018 en nettolasten 2019 op basis van initiële begroting 2019

Vergelijking a: Inclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

Vergelijking b en c: Exclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

Uit de tabel blijkt dat Vlissingen op het cluster Inkomen en participatie bij vijf van de zes vergelijkingen hogere nettolasten heeft. Alleen bij de vergelijking met de soortgenoten (gemeenten met een zwakke sociale structuur en redelijke centrumfunctie) heeft Vlissingen lagere nettolasten. In 2019 nemen de verschillen ten opzichte van 2018 bovendien toe.

De stijging in 2019 ten opzichte van 2018 wordt met name veroorzaakt door een stijging van het tekort op de uitkeringen (BUIG) met circa € 18 per inwoner. Daarnaast is er tevens

sprake van een verwacht groter beroep op minimaregelingen in 2019 (€ 3,4 miljoen) ten opzichte van 2018 (€ 3,0 miljoen).

Ook in het artikel 12-onderzoek over de periode 2015-2018 is onderzoek uitgevoerd naar het cluster Inkomen en participatie (toen Werk en inkomen geheten). Het doel hiervan was, zoals bij alle clusters, om te bezien of op dit cluster nog ruimte was voor verdere bezuinigingen die kunnen bijdragen aan de passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. De belangrijkste conclusies hierbij waren:

A) Op het vlak van bijstandsverlening & inkomensvoorzieningen en re-integratie & participatie er op korte termijn geen mogelijkheden zijn tot extra bezuinigingen bij Vlissingen. De redenen zijn:

1. Er is reeds een fors bezuinigingstraject ingezet die leidt tot een bezuiniging van structureel € 4,4 miljoen in 2020 (exclusief daling vangnet als gevolg hiervan). De grenzen zijn inmiddels bereikt aan wat Vlissingen zelf nog kan doen aan de in- en uitstroom.
2. Ook landelijk is sprake van dat veel gemeenten 'eigen geld' moeten inzetten op het cluster Werk en inkomen, met name op het vlak van inkomensvoorzieningen (bijstand, IOAW, IOAZ, bijstand voor zelfstandigen). Volgens het ministerie van SZW was het totale tekort op het zogenoemde macrobudget in 2016 zo'n € 275 miljoen. Divosa meldde dat acht op de tien gemeenten te weinig geld had om de uitkeringen uit te betalen en de eigen middelen moest aanspreken.
3. Voor Vlissingen is het Rijksbudget BUIG in 2017 structureel fors gedaald. Vlissingen heeft hiertegen bezwaar gemaakt. De uitkomst hiervan is ten tijde van de afronding van het voorliggende inspectierapport nog niet bekend. Deze voor Vlissingen onverwachte daling doet een groot deel van de ingeboekte bezuinigingen teniet en leidt voor Vlissingen tot substantiële financiële tekorten, die alleen op langere termijn, met forse extra investeringen en met een grote mate van onzekerheid kunnen worden teruggedrongen. De inspecteurs zijn dan ook van mening dat het nu niet opportuun is om vooruitlopend hierop extra bezuinigingen in te boeken. Dit dient dan ook te worden meegenomen in de door de inspecteurs geadviseerde externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein werk & inkomen (zie onderstaande punt C).
4. Uitgaven aan een gemeenschappelijke regeling (GR) zijn voor een gemeente verplichte uitgaven. Die moeten voldaan worden, daar verandert de financiële positie van de gemeente niets aan. Het budgetrecht van de raad wordt voor een deel beperkt door een GR. De inspecteurs constateren dan ook dat de gemeente op kortere termijn weinig invloed kan uitoefenen op (een deel van de) lasten van de gemeenschappelijke regeling (GR) Orionis, aangezien de rechtstreekse zeggenschap over deze lasten beperkt is. De gemeente heeft dan ook naar het oordeel van de inspecteurs niet de flexibiliteit om op korte termijn zelf bezuinigingen door te voeren. Weliswaar kan de gemeente haar zienswijze kenbaar maken aan een GR, echter in de meeste gevallen zal de gemeente in eerste instantie akkoord moeten gaan met extra bijdragen aan de GR. Echt invloed uitoefenen is pas mogelijk als alle deelnemende gemeenten overeenstemming bereiken over de te volgen koers. Dit is vaak een langduriger proces.

B) Op het vlak van minimabeleid (ouderbijdrage schoolzwemmen) zien de inspecteurs nog mogelijkheden voor bezuinigingen. Hiervoor wordt dan ook een 'stelpost nog te bezuinigen' opgenomen van € 50.000.

C) Gezien de omvang van de overschrijding op het cluster Werk en inkomen hechten de inspecteurs belang aan een meer cyclische op verbetering gerichte externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein die voor een belangrijk deel wordt uitgevoerd door Orionis. Geadviseerd wordt dan ook om een bijzonder voorschrift op te nemen met daarin:

1. in de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen te evalueren;

2. daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren;
3. dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

Doel hiervan is om via deze externe doorlichting versneld te komen tot een situatie waarbij geconstateerd wordt dat op de genoemde terreinen geen wezenlijke verbeteringen van efficiency en effectiviteit meer mogelijk zijn. De huidige afwijking op het cluster rechtvaardigt een dergelijk continu en doorlopend proces totdat uit (extern) onderzoek blijkt dat verdere optimalisering niet meer mogelijk is.

Bovenstaande conclusies waren gebaseerd op de situatie en bedragen tot en met 2018. In 2019 zien we echter een verdere stijging van de nettolasten van Vlissingen en een stijging van de verschillen met het gemeentefonds en groepen gemeenten. Daarom zal dit cluster opnieuw onderwerp van onderzoek zijn in dit verlengde artikel 12-onderzoek vanaf 2019. Zoals aangegeven in paragraaf 1.8 geldt dit voor het gehele cluster. Dat betekent dat Orionis (mate van invloed van de gemeente op Orionis, bedrijfsvoering, bijstand en participatie), bijzondere bijstand, kwijscheldingsbeleid, minimabeleid en jeugdsport onderwerp van onderzoek zijn. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

2.3.2 Uitgavencluster Samenkracht en burgerparticipatie

Het uitgavencluster Samenkracht en burgerparticipatie bestaat uit de taakvelden 6.1 (Samenkracht en burgerparticipatie) en 6.2 (Wijkteams). Tot dit cluster behoren dan ook algemene voorzieningen (waarvoor geen individuele beschikking van de gemeente nodig is) gericht op participatie en alle loketvoorzieningen gericht op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning (maatwerkvoorzieningen en -dienstverlening). Vlissingen boekt o.a. de volgende posten op dit cluster:

- Allochtonenbeleid (taakveld 6.1)
- Beleid nieuwe initiatieven (taakveld 6.1)
- Vluchtelingenwerk en noodopvang (taakveld 6.1).
- Lasten diverse accommodaties voor welzijnsvoorzieningen (taakveld 6.1)
- Mantelzorg (taakveld 6.1)
- Wmo-beleid (taakveld 6.1)
- Sociaal cultureel werk (taakveld 6.1)
- Vrijwilligerswerk en -ondersteuning (taakveld 6.1)
- Leefbaarheid en burgerparticipatie (taakveld 6.1)
- Jeugd en jongerenvoorzieningen en jeugdbegeleiding (taakveld 6.1)
- Speeltuinen en speelvoorzieningen (taakveld 6.1)
- Kinderopvang (taakveld 6.1)
- Maatschappelijk werk (taakveld 6.1)
- Wmo Clientondersteuning (taakveld 6.2)
- Exploitatiebijdrage loketvoorzieningen Porthos (taakveld 6.2)
- Loketvoorzieningen Inkooporganisatie jeugdzorg (taakveld 6.2)

De verschillende vergelijkingen voor het cluster Samenkracht en burgerparticipatie staan in tabel 2.5.

Tabel 2.5 Vergelijkingen cluster Samenkracht en burgerparticipatie

Cluster Samenkracht en burgerparticipatie						
Jaar	a	b1	b2	b3	b4	c
	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Vershil Vlissingen met uitkering GF
	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met
	Ijckpunt van het gemeentefonds	Gemiddelde nettolasten selectiegroep	Gemiddelde nettolasten soortgenoten	Gemiddelde nettolasten groottegroep	Gemiddelde nettolasten gemeenten in Zeeland	Vershil selectiegroep met uitkering GF
	per inwoner	per inwoner	per inwoner	per inwoner	per inwoner	per inwoner
	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)
2018	-113	3	27	-7	22	8
2019	-197	-6	25	-35	2	-1

-/- is hogere nettolasten voor Vlissingen

Vergelijking a: Gemeentefonds 2018 op basis van septembercirculaire 2017 (betaalmaand februari 2018)

Vergelijking a: Gemeentefonds 2019 op basis van mei-circulaire 2019 (betaalmaand september 2019)

Vergelijking c: Gemeentefonds 2018 op basis van septembercirculaire 2017 (betaalmaand februari 2018)

Vergelijking c: Gemeentefonds 2019 op basis van septembercirculaire 2018 (betaalmaand februari 2019)

Vergelijking a: Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018 en nettolasten 2019 op basis van Eerste bestuursrapportage 2019

Vergelijking b en c: Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018 en nettolasten 2019 op basis van initiële begroting 2019

Vergelijking a: Inclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

Vergelijking b en c: Exclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

Vlissingen heeft in 2019 bij vier van de zes vergelijkingen hogere nettolasten. Alleen ten opzichte van de soortgenoten en gemeenten in Zeeland heeft Vlissingen op dit cluster lagere nettolasten. In 2019 ten opzichte van 2018 zijn de verschillen bovendien bij alle vergelijkingen verslechterd.

Het forse verschil met het ijkpunt van het gemeentefonds wordt met name veroorzaakt doordat in 2018 en 2019 de toegang tot de Wmo en jeugd werd georganiseerd via een gastgemeenteconstructie. De bijdrage hiervoor aan de gastgemeente is geheel (inclusief overhead) geraamd op dit cluster.

De stijging van 2019 ten opzichte van 2018 wordt vooral veroorzaakt door stijging van de lasten welzijnsaccommodaties (€ 0,4 miljoen), meer inzet op burgerparticipatie (€ 0,2 miljoen), hogere uitvoeringskosten toegang Wmo en jeugd (€ 0,7 miljoen) en hogere lasten Inkooporganisatie jeugd (€ 0,5 miljoen).

Het cluster Samenkracht en burgerparticipatie is een nieuw cluster per 2018. Vanaf dat jaar zijn namelijk de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd gewijzigd in vier nieuwe clusters: Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Volksgezondheid. Dat betekent ook dat lasten op het cluster Samenkracht en burgerparticipatie in het artikel-12-onderzoek 2015-2018 onderwerp van onderzoek waren op de oude clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, die waren samengevoegd. Voor de belangrijkste conclusies hierbij wordt verwezen naar paragraaf 2.3.4.

Ook voor dit cluster geldt dat het in zijn geheel onderwerp van onderzoek is in dit verlengde artikel 12-onderzoek vanaf 2019. Dat betekent dat bij alle bovengenoemde op de taakvelden 6.1 en 6.2 geboekte posten bekeken wordt of bezuinigingen te realiseren zijn. Hierop wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 4.

2.3.3 Uitgavencluster Jeugd

Het uitgavencluster Jeugd is opgedeeld in de taakvelden 6.72 (Maatwerkdienstverlening 18-) en 6.82 (Geëscaleerde zorg 18-). Tot taakveld 6.72 behoren vormen van jeugdhulp die door

de gemeente als individuele (niet vrij toegankelijke) voorziening worden aangemerkt. Tot taakveld 6.82 behoren maatregelen gericht op de opvang en het verbeteren van de veiligheid van kinderen en jeugdigen (jonger dan 18 jaar) met inbegrip van maatwerkdienstverleningsmaatregelen voor jeugdigen die in de desbetreffende opvangvoorzieningen verblijven. De door Vlissingen op deze taakvelden geboekte posten zijn:

- Individuele voorzieningen jeugd (taakveld 6.72)
- PGB jeugdzorg (taakveld 6.72)
- Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (taakveld 6.82)
- Jeugdbescherming/jeugdreclassering en overige veiligheid (taakveld 6.82)

In tabel 2.6 staan de verschillende vergelijkingen voor dit cluster.

Tabel 2.6 Vergelijkingen cluster Jeugd

Cluster Jeugd						
Jaar	a	b1	b2	b3	b4	c
	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Verschil Vlissingen met uitkering GF
	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met
	IJKpunt van het gemeentefonds	Gemiddelde nettolasten selectiegroep	Gemiddelde nettolasten soortgenoten	Gemiddelde nettolasten groottegroep	Gemiddelde nettolasten gemeenten in Zeeland	Verschil selectiegroep met uitkering GF
	per inwoner	per inwoner	per inwoner	per inwoner	per inwoner	per inwoner
	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)
2018	47	44	64	-16	-7	14
2019	-12	24	64	-34	-26	5

-/- is hogere nettolasten voor Vlissingen

Vergelijking a: Gemeentefonds 2018 op basis van septembercirculaire 2017 (betaalmaand februari 2018)

Vergelijking a: Gemeentefonds 2019 op basis van meicirculaire 2019 (betaalmaand september 2019)

Vergelijking c: Gemeentefonds 2018 op basis van septembercirculaire 2017 (betaalmaand februari 2018)

Vergelijking c: Gemeentefonds 2019 op basis van septembercirculaire 2018 (betaalmaand februari 2019)

Vergelijking a: Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018 en nettolasten 2019 op basis van Eerste bestuursrapportage 2019

Vergelijking b en c: Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018 en nettolasten 2019 op basis van initiële begroting 2019

Vergelijking a: Inclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

Vergelijking b en c: Exclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

Op dit cluster heeft Vlissingen bij de vergelijkingen met de selectiegroep, de soortgenoten en verschil selectiegroep met uitkering gemeentefonds lagere nettolasten. Bij de vergelijkingen met het gemeentefonds, groottegroep en gemeenten in Zeeland zijn de nettolasten hoger. In 2019 verslechtert het beeld bij vijf van de zes vergelijkingen.

In de 1e en 2e kwartaalrapportage 2018 is melding gemaakt van de verwachte stijging van de kosten voor jeugdzorg. De inkooporganisatie jeugdzorg (IJZ) adviseert om vanaf 2018 uit te gaan van de werkelijke kostenontwikkeling. Op basis van de eerste halfjaarrapportage 2018 van de IJZ is de inschatting gemaakt dat de kosten voor jeugdzorg stijgen met circa € 1,5 miljoen voor de jaren 2019 en 2020. Voor de inschatting in het meerjarenperspectief wordt aangesloten bij de cijfers van de IJZ. Voor de periode 2018 tot en met 2022 zijn door de IJZ veronderstellingen gehanteerd die betrekking hebben op verschillende onderdelen. Dit zijn onder meer het aantal jeugdigen, prijsindexaties, besparingen op zorg in natura als gevolg van versterking van de voorliggende voorzieningen en de toegang, en ontwikkelingen in lokale en landelijke (beleids)maatregelen. Per saldo maakt de IJZ de volgende inschatting voor de kostenontwikkeling van de kosten voor Zorg in Natura ten opzichte van het voorgaande jaar: 7,1% stijging in 2019, 1% stijging in 2020, 5% daling in 2021 en 2,5% daling in 2021. Deze inschatting vanuit IJZ voor de zorg in natura voor jeugdzorg is financieel vertaald in deze programmabegroting door Vlissingen

In het artikel 12-onderzoek 2015-2018 zijn de lasten van dit cluster onderzocht als onderdeel van de samengevoegde clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. De belangrijkste conclusies van dat onderzoek worden beschreven in de volgende paragraaf 2.3.4.

Ook de jeugdzorg is in zijn geheel onderwerp van onderzoek. Zoals aangegeven in paragraaf 1.8 immers zijn vanwege de integraliteit van het beleidsterrein in dit vanaf 2019 verlengde artikel 12-onderzoek het sociaal domein en werk & inkomen in zijn geheel onderwerp van onderzoek. Hierbij speelt ook mee dat uit diverse onderzoeken en publicaties blijkt dat ook landelijk gezien de lasten van de jeugdzorg gestegen zijn en er daarnaast diverse ontwikkelingen zijn die van invloed kunnen zijn op de lasten bij de jeugdzorg ook van Vlissingen. Dat betekent voor Vlissingen dat ingegaan moet worden op de individuele voorzieningen jeugd, de PKB jeugdzorg, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en de jeugdbescherming/jeugdreclassering en overige veiligheid. Ook dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4.

2.3.4 Uitgavencluster Maatschappelijke ondersteuning

Het uitgavencluster Maatschappelijke ondersteuning is opgebouwd uit de taakvelden 6.6 (Maatwerkvoorzieningen Wmo), 6.71 (Maatwerkdienstverlening 18+) en 6.81 (Geëscaleerde zorg 18+). Hiertoe behoren de materiële voorzieningen om zelfstandig te kunnen functioneren (Wmo) voor mensen met fysieke beperkingen die op basis van een beschikking verstrekt worden. Daarnaast is de dienstverlening aan individuele cliënten met een beperking (fysiek/psychisch) die zelfstandig wonen en die ondersteuning behoeven in de vorm van beschikbare uren op basis van een toekenningsbeschikking onderdeel van dit cluster. Tot slot valt alle opvang- en beschermd wonen voorzieningen met inbegrip van eventuele maatwerkdienstverlening en maatwerkvoorzieningen voor personen die in de betreffende opvangvoorzieningen verblijven onder het cluster Maatschappelijke ondersteuning.

Vlissingen heeft de volgende posten geboekt op de betreffende taakvelden:

- Indicaties Wet voorzieningen gehandicapten (taakveld 6.6)
- Wmo Woonvoorzieningen (taakveld 6.6)
- Wmo Vervoersvoorzieningen (taakveld 6.6)
- Wmo Rolstoelvoorzieningen (taakveld 6.6)
- Wmo Medische advisering (taakveld 6.6)
- AWBZ dag/jeugd (taakveld 6.6)
- Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (taakveld 6.71)
- Wmo Begeleiding (taakveld 6.71)
- PGB Wmo (taakveld 6.71)
- Wmo Huishoudelijke hulp (taakveld 6.71)
- Wmo maatwerk (taakveld 6.71)
- Maatschappelijke opvang (taakveld 6.81)
- Vrouwenopvang (taakveld 6.81)
- Collectieve preventie Geestelijke Gezondheidszorg (taakveld 6.81)
- Gemeentelijke bijdrage Foyer, opvang (zwerf)jongeren (taakveld 6.81).
- Beschermd wonen (taakveld 6.81)

Onderstaande tabel 2.7 geeft inzicht in de verschillende vergelijkingen voor het cluster Maatschappelijke ondersteuning.

Tabel 2.7 Vergelijkingen cluster Maatschappelijke ondersteuning

Cluster Maatschappelijke ondersteuning						
Jaar	a	b1	b2	b3	b4	c
	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Nettolasten Vlissingen	Vershil Vlissingen met uitkering GF
	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met	vergeleken met
	Ijkpunt van het gemeentefonds	Gemiddelde nettolasten selectiegroep	Gemiddelde nettolasten soortgenoten	Gemiddelde nettolasten groottegroep	Gemiddelde nettolasten gemeenten in Zeeland	Vershil selectiegroep met uitkering GF
per inwoner	per inwoner	per inwoner	per inwoner	per inwoner	per inwoner	
(x C 1)	(x C 1)	(x C 1)	(x C 1)	(x C 1)	(x C 1)	
2018	92	-112	-52	-134	-109	-81
2019	115	-50	-35	-99	-78	-20

-/- is hogere nettolasten voor Vlissingen

Vergelijking a: Gemeentefonds 2018 op basis van septembercirculaire 2017 (betaal maand februari 2018)

Vergelijking a: Gemeentefonds 2019 op basis van mei-circulaire 2019 (betaal maand september 2019)

Vergelijking c: Gemeentefonds 2018 op basis van septembercirculaire 2017 (betaal maand februari 2018)

Vergelijking c: Gemeentefonds 2019 op basis van septembercirculaire 2018 (betaal maand februari 2019)

Vergelijking a: Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018 en nettolasten 2019 op basis van Eerste bestuursrapportage 2019

Vergelijking b en c: Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018 en nettolasten 2019 op basis van initiële begroting 2019

Vergelijking a: Inclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

Vergelijking b en c: Exclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

De tabel geeft een beeld van fors lagere nettolasten dan het ijkpunt van het gemeentefonds (a) en fors hogere nettolasten dan de gemiddelden van de groepen gemeenten (b1 t/m b4 en c). In 2019 ten opzichte van 2018 verbetert het beeld op dit cluster wel. Weliswaar stijgen de lasten op dit cluster in 2019 ten opzichte van 2018 met € 5,8 miljoen. Daar staat echter een stijging van het ijkpunt van het gemeentefonds van € 6,8 miljoen tegenover.

In het artikel 12-onderzoek 2015-2018 zijn de lasten van dit cluster onderzocht als onderdeel van de samengevoegde clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. De conclusies van dat onderzoek zijn grosso modo van toepassing op de huidige clusters Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning. De belangrijkste conclusies waren:

- A) Op het vlak van maatschappelijke ondersteuning en Jeugd kan er op de volgende vlakken een 'stelpost nog te bezuinigen' worden opgenomen ten behoeve van de passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve:
- Preventief ouderenbeleid (Aan de buur(t)): € 65.000 per jaar vanaf 2018.
 - Heroverweging subsidies: € 29.647 in 2018 oplopend tot € 60.334 in 2021.
 - Verlaging budget Frans Naereboutprijs (vrijwilligers): € 710 per jaar vanaf 2018.

B) Gezien de ontwikkelingen en bijbehorende onzekerheden achten de inspecteurs het niet reëel om ten aanzien van het cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd in het algemeen en Porthos in het bijzonder op korte termijn naast de genoemde posten onder 'A' nog een extra 'stelpost nog te bezuinigen' op te nemen. Wel zal in de door de inspecteurs geadviseerde externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein maatschappelijke ondersteuning en jeugd (zie onderstaand onder punt C) ook aandacht moeten worden besteed aan de positionering van Porthos in het algemeen en het terughalen van de frontoffice naar Vlissingen in het bijzonder.

C) Gezien de ontwikkelingen bij Porthos en gezien de uitputting van de reserve Sociaal domein in 2020 als niets wordt gedaan om te toekomstige tekorten op het vlak van de Wmo en jeugd te mitigeren, vinden de inspecteurs het van belang dat er in de periode 2019-2022 een goede monitoring plaatsvindt van de ontwikkelingen bij Porthos en van de extra bezuinigingstrajecten die zorg moeten dragen dat Vlissingen de toekomstige tekorten

die de reserve Sociaal domein te boven gaan zelf dekt. Geadviseerd wordt dan ook om een bijzonder voorschrift op te nemen met daarin:

1. in de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen te evalueren;
2. daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren;
3. dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

Ook voor deze conclusies geldt dat ze waren gebaseerd op de situatie en bedragen tot en met 2018. Daarom zal ook dit cluster opnieuw onderwerp van onderzoek zijn in dit verlengde artikel 12-onderzoek vanaf 2019. Zoals aangegeven in paragraaf 1.8 geldt dit voor het gehele cluster en dienen alle bovenstaand opgesomde posten geboekt op de taakvelden 6.6, 6.71 en 6.81 doorgevoerd te worden. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is inzichtelijk gemaakt welke afwijkingen er zijn tussen enerzijds de nettolasten van Vlissingen en anderzijds het niveau van het gemeentefonds en het niveau van een aantal groepen gemeenten bij de uitgavenclusters Inkomens en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning en bijbehorende taakvelden. Dit is normaliter van belang om te bepalen of er terreinen zijn waar een vervolgonderzoek moet plaatsvinden om te bepalen of bezuinigingen mogelijk zijn. Zoals echter aangegeven in paragraaf 1.8 zijn in dit vanaf 2019 verlengde artikel 12-onderzoek het sociaal domein en werk & inkomen in zijn geheel onderwerp van onderzoek, ook op de clusters (taakvelden) waar Vlissingen lagere nettolasten heeft dan de ijkpunten van het gemeentefonds en/of andere groepen van gemeenten. De analyse is de komende periode dan ook vooral van belang om te volgen of de in dit inspectierapport beschreven onderzoeken uiteindelijk leiden tot lagere afwijkingen.

Bij het cluster *Inkomens en participatie* heeft Vlissingen bij vijf van de zes vergelijkingen (ijkpunt gemeentefonds, nettolasten selectiegroep, nettolasten groottegroep, nettolasten gemeenten in provincie en afwijking nettolasten met gemeentefonds selectiegroep) hogere nettolasten. Alleen bij de vergelijking met de soortgenoten (gemeenten met een zwakke sociale structuur en redelijke centrumfunctie) heeft Vlissingen lagere nettolasten. In 2019 nemen de verschillen ten opzichte van 2018 bovendien toe.

Vlissingen heeft in 2019 bij vier van de zes vergelijkingen bij het cluster *Samenkracht en burgerparticipatie* hogere nettolasten. Alleen ten opzichte van de soortgenoten en gemeenten in Zeeland heeft Vlissingen op dit cluster lagere nettolasten. In 2019 ten opzichte van 2018 zijn de verschillen bovendien bij alle vergelijkingen verslechterd.

Op het cluster *Jeugd* heeft Vlissingen bij de vergelijkingen met de selectiegroep, de soortgenoten en verschil selectiegroep met uitkering gemeentefonds lagere nettolasten. Bij de vergelijkingen met het gemeentefonds, groottegroep en gemeenten in Zeeland zijn de nettolasten hoger. In 2019 verslechtert het beeld bij vijf van de zes vergelijkingen.

De vergelijkingen bij het cluster *Maatschappelijke ondersteuning* geven een beeld van fors lagere nettolasten dan het ijkpunt van het gemeentefonds en fors hogere nettolasten dan de gemiddelden van de groepen gemeenten. In 2019 ten opzichte van 2018 verbetert het beeld op dit cluster wel. Weliswaar stijgen de lasten op dit cluster in 2019 ten opzichte van 2018 met € 5,8 miljoen. Daar staat echter een stijging van het ijkpunt van het gemeentefonds van € 6,8 miljoen tegenover.

3 Reserves

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de stand en het verloop van de algemene reserve en de bestemmingsreserves Sociaal domein en Centrumtaken. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 vallen de overige reserves en de voorzieningen niet onder de scope van dit verlengde artikel 12-onderzoek dat zich concentreert op het sociaal domein en werk & inkomen.

Paragraaf 3.2 gaat in op de algemene reserve, paragraaf 3.3 op de reserve Sociaal domein en paragraaf 3.4 op de reserve Centrumtaken. De conclusies staan in paragraaf 3.5.

3.2 Algemene reserve

In tabel 3.1 staat een overzicht van het verloop van de algemene reserve voor de periode 2015 t/m 2019, op basis van jaarrekening. De algemene reserve is daarbij gesplitst in een deel dat betrekking heeft op de grondexploitatie, een deel dat betrekking heeft op het sociaal domein en werk & inkomen en een deel dat betrekking heeft op de 'normale' exploitatie (het restant).

Tabel 3.1 Verloop algemene reserve (bedragen x € 1.000)

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019
AR 'normale' exploitatie	12.351	15.302	15.803	21.400	40.500
AR grondexploitatie	-45.342	-144.359	-173.424	-166.467	-140.934
Te saneren AR a.g.v. grondexploitatie	-32.991	-129.057	-157.621	-145.067	-100.434
AR sociaal domein en werk & inkomen	0	0	0	0	-11.078
Te saneren AR a.g.v. SD en W&I	0	0	0	0	-11.078
Totaal Algemene reserve	-32.991	-129.057	-157.621	-145.067	-111.512

2015 t/m 2019 o.b.v. jaarrekening

Het te saneren deel van de algemene reserve als gevolg van de tekorten bij de grondexploitatie is het saldo van de algemene reserve 'normale' exploitatie en de algemene reserve grondexploitatie³. Dit deel van de algemene reserve wordt gesaneerd via de uitgangspunten en bedragen zoals opgenomen in het inspectierapport 2017-2018 en de beschikking van de beheerders van het gemeentefonds van 19 december 2019. Let op: in deze tabel is reeds het eerste deel van de aanvullende uitkering 2019 van € 6 miljoen meegenomen. Deze is namelijk door Vlissingen reeds verwerkt in de Tweede bestuursrapportage 2019, waarvan het saldo is toegerekend aan de algemene reserve. In het actualisatieonderzoek in 2023 wordt onderzocht of de inschattingen die zijn gedaan en de adviezen die zijn gegeven in het inspectierapport 2017-2018 realistisch zijn gebleken en er aanleiding is voor aanpassing van de artikel 12-uitkering en de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve grondexploitatie op basis van het inspectierapport 2017-2018 en de beschikking van de fondsbeheerders. Indien het jaarrekeningsaldo hoger is dan de voorgeschreven passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering dan komt dit verschil ook ten goede aan dit deel van de algemene reserve.

De negatieve algemene reserve als gevolg van het sociaal domein en werk & inkomen 2019 is bepaald in hoofdstuk 5 via het daar berekende relevante tekort sociaal domein en werk &

³ In tegenstelling tot bij de bepaling van de aanvullende uitkering in het inspectierapport 2017-2018 is hier niet gecorrigeerd voor het niet meenemen opbrengsten na 10-jaars termijn.

inkomen 2019 (-/- € 10,363 miljoen) exclusief de posten uit de Jaarrekening 2019 (tabel 5.1 posten A.6.1 t/m A.6.9, in totaal + € 0,715 miljoen). Dit deel wordt gesaneerd via de in dit inspectierapport voorgestelde aanvullende uitkering.

Voor 2019 wordt de sanering van de negatieve algemene reserve via de resultaatbestemming weergegeven in onderstaande tabel 3.2. Zoals aangeven is het eerste deel van de aanvullende uitkering op basis van de beschikking van 19-12-2019 reeds verwerkt in de Tweede bestuursrapportage 2019 en loopt dan ook niet via de resultaatbestemming.

Tabel 3.2 Sanering algemene reserve 2019 (bedragen x € 1.000)

Sanering 2019	2019
<i>Grondexploitatie en 'Normale' exploitatie:</i>	
Te saneren algemene reserve (zie tabel 3.1)	-100.434
Aanvullende uitkering (beschikking fondsbeheerders 19-12-2019)	7.286
Saldo jaarrekening 2019 excl. sociaal domein en werk & inkomen (passende bijdrage)*	<u>8.275</u>
Sanering via aanvullende uitkering en passende bijdrage	15.561
Stand algemene reserve grondexploitatie en 'normale' exploitatie na sanering	-84.873
<i>Sociaal domein en werk & inkomen:</i>	
Te saneren algemene reserve (zie tabel 3.1)	-11.078
Saldo jaarrekening 2019 sociaal domein en werk & inkomen	715
Stand algemene reserve voor sanering sociaal domein en werk & inkomen	-95.236
Sanering via voorgestelde aanvullende uitkering inspectierapport 2019	10.363
Stand algemene reserve na sanering 2019	-84.873

* Betreft saldo jaarrekening 2019 van € 16,276 miljoen exclusief de aanvullende uitkering van € 7,286 miljoen en exclusief saldo jaarrekening 2019 sociaal domein en werk & inkomen van € 0,715 miljoen

3.3 Reserve Sociaal domein

Met de implementatie per 1 januari 2015 van de decentralisaties (Participatiewet, Wmo begeleiding, jeugdzorg en beschermd wonen) zijn ook de financiële risico's van de gemeente toegenomen. Uit oogpunt van risicobeperking en ten behoeve van inzet op preventieactiviteiten om kosten in de toekomst te besparen is een bestemmingsreserve Sociaal domein gevormd. Omdat de taken nieuw waren voor de gemeenten en omdat de resultaten van de decentralisaties nog heel ongewis waren, zijn de inspecteurs in 2016 akkoord gegaan met het instellen van deze bestemmingsreserve en het op die manier afdekken van de risico's. Daarbij is wel aangegeven dat de ontwikkeling (stortingen en onttrekkingen) van deze reserve nauwlettend gevolgd gaan worden om te beoordelen of het aanhouden ervan, evenals de hoogte, van deze reserve strikt nodig is.

In tabel 3.3 staat een overzicht van het verloop van de bestemmingsreserve Sociaal domein.

Tabel 3.3 Verloop bestemmingsreserve Sociaal domein (bedragen x € 1.000)

Omschrijving (bedragen x 1000)	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Stand per 1 januari	6.000	4.628	113	0	0	
1) Overschot 2016 o.b.v. jaarrekening	588					588
2) Mutaties 3e kwartaalrapportage 2017	267	11				278
3) Tekort Meerjarenraming sociaal domein (Wmo, jeugd, Porthos, leerlingenvervoer)	-683	-1.491				-2.174
4) Overige incidentele tekorten	-675	-594				-1.269
5) Begroting 2018 Porthos		-144				-144
6) Tekort 2017 o.b.v. jaarrekening	-869					-869
7) Maatschappelijk werk Walcheren		-53				-53
8) Niet benutten tijdelijke formatie sociaal domein (3e kwartaalrapportage 2018)		113	-113			0
9) Hogere kosten jeugdzorg (3e kwartaalrapportage 2018)		-1.560				-1.560
10) Tekort 2018 o.b.v. jaarrekening		-796				-796
Totaal mutatie	-1.372	-4.515	-113	0	0	-6.000
Stand per 31 december	4.628	113	0	0	0	

Toelichting bij de tabel:

- Posten 1 – 7: Deze posten zijn reeds toegelicht in het inspectierapport 2017-2018, paragraaf 4.4.
- Post 8: Ten behoeve van de inhuur van data-analist, een projectleider wijknetwerken en een projectleider Porthos was € 430.000 beschikbaar vanaf 2017. Dit geld is verdeeld over 3 jaargangen 2017, 2018 en 2019. De beschikbare ruimte in 2018 van € 215.000 is voor € 113.000 niet benut mede door de besluitvorming rondom Porthos en de aanstellingsmomenten van de twee tijdelijke functies. In 2019 is dit bedrag wel benut.
- Post 9: Als gevolg van een toenemende vraag naar jeugdhulp en een dalende Rijksbijdrage voor jeugdhulp is er in 2018 een tekort ontstaan van € 1,56 miljoen. Voor 2018 is dat bedrag onttrokken aan de reserve. Vlissingen geeft aan dat dit tekort structureel is. Vanaf 2019 is in de begroting dan ook rekening gehouden met de werkelijke kostenontwikkeling door Vlissingen. Aangezien dit een intensivering is ten opzichte van begroting 2018 is hiervoor echter wel een O&O-onderbouwing noodzakelijk.
- Post 10: In 2018 was er per saldo een tekort op het vlak van het sociaal domein van € 0,796 miljoen dat bij Jaarrekening 2018 is onttrokken aan de reserve Sociaal domein. Dit tekort wordt vooral veroorzaakt door meer Wmo vestrekkingen (huishoudelijke hulp, PGB, woningaanpassingen, hulpmiddelen en vervoersmiddelen), verdere stijging van de lasten jeugdzorg (stijging aantal klanten, duurdere vormen van jeugdzorg en stijging PGB), stijging subsidies in het kader van maatschappelijke zorg en nabetaling beschermd wonen. Daar staat tegenover een eenmalig netto ontvangen bedrag van € 0,535 miljoen uit het fonds tekortgemeenten.

In het inspectierapport 2017-2018 is geconcludeerd dat er vanaf 2017 sprake is van tekorten voor Vlissingen op het vlak van het sociaal domein en er dus onttrokken moest worden uit de reserve. Op basis van de meerjarenraming sociaal domein is bovendien geconcludeerd dat als er niets wordt gedaan om de tekorten te mitigeren de reserve Sociaal domein in 2020 uitgeput is en dat de reserve hard nodig is en voorsnog instant kan blijven. Daarbij is wel aangegeven dat er acties uitgezet moeten worden om de te verwachte tekorten sociaal domein op te vangen. In het kader van het verlengde artikel 12-onderzoek vanaf 2019 wordt hier dan ook voor het sociaal domein als geheel onderzoek naar gedaan. Hierop wordt ingegaan in hoofdstuk 4. Uit bovenstaande tabel blijkt dat deze reserve niet in 2020 maar in 2019 al geheel uitgeput zal zijn.

3.4 Reserve Centrumtaken

De centrumgemeentemiddelen voor Zeeland voor de uitvoering van beschermd wonen (BW), maatschappelijke opvang (MO) en vrouwenopvang (VO) worden jaarlijks opgenomen in de gemeentelijke begroting en de begroting van het College Zorg en Welzijn (CZW) bureau. Eventuele overschotten of tekorten in een bepaald jaar maakten tot en met 2015 onderdeel uit van de jaarrekening van het CZW-bureau. Tot en met 2015 maakte het financiële resultaat dan ook geen onderdeel uit van het jaarrekeningresultaat van Vlissingen. Aangezien de gemeente Vlissingen financieel verantwoordelijk is en volgens eigen zeggen ook de risico's draagt bij overschrijding van de middelen, is het noodzakelijk om het jaarlijkse resultaat over de jaarrekening van de gemeente Vlissingen te laten lopen. Dit gebeurt vanaf 2016.

In tabel 3.4 staat een overzicht van het verloop van de bestemmingsreserve Centrumtaken.

Tabel 3.4 Verloop bestemmingsreserve Centrumtaken (bedragen x € 1.000)

Omschrijving (bedragen x 1000)	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Stand per 1 januari	0	3.376	2.903	4.502	6.376	
1. Overschot op basis van Jaarrekening 2016 (via resultaatbestemming)	2.379					2.379
2. Beschermd wonen Zeeuwse gronden	-311					-311
3. Overschot op basis van Jaarrekening 2017	1.308					1.308
4. Tekort op basis van Jaarrekening 2018		-473				-473
5. Begroting 2020 CZW-bureau				-109		-109
6. Inkoop beschermd wonen				2.549		2.549
7. Pilot multidisciplinaire aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling				-55		-55
8. Vrouwenopvang en maatschappelijke opvang				-511		-511
9. Overschot op basis van Jaarrekening 2019			1.599			1.599
Totaal mutatie	3.376	-473	1.599	1.874	0	6.376
Stand per 31 december	3.376	2.903	4.502	6.376	6.376	

Toelichting bij de tabel:

- Post 1: Het positieve resultaat van 2016 van € 2,4 miljoen is via resultaatbestemming gedoteerd aan de nieuwe bestemmingsreserve Centrumtaken, zodat deze middelen beschikbaar blijven voor uitvoering van deze taken in Zeeland.
- Post 2: In 2017 heeft een onttrekking plaatsgevonden uit deze reserve van € 0,3 miljoen, op basis van collegebesluit 780184 'afwikkeling bezwaar Zeeuwse Gronden - restant subsidietoekenning 2016' is dit bedrag onttrokken aan de reserve Centrumtaken. Zeeuwse Gronden heeft over het subsidiejaar 2016 te weinig subsidie voor de uitvoering van beschermd wonen in dat jaar ontvangen. Met Zeeuwse Gronden zijn bestuurlijke afspraken gemaakt om in het jaar 2017 een aanvullende subsidie van € 311.228 beschikbaar te stellen.
- Post 3: Er heeft in 2017 een storting plaatsgevonden van € 1,3 miljoen. Dit is het overschot over 2017. Dit wordt met name veroorzaakt door nog niet bestede middelen vrouwenopvang van € 41.000, nog niet bestede middelen beschermd wonen van € 857.000 en een voordelig effect op de PGB-bestedingen van € 417.000.
- Post 4: Er heeft over 2018 een uitname plaatsgevonden van € 0,473 miljoen. Dit is het tekort over 2018 op basis van de jaarrekening van het CZW-bureau. Dat bedrag bestaat voornamelijk uit een tekort middelen vrouwenopvang van € 5.000, niet bestede middelen beschermd wonen 2018 van afgerond € 1,5 miljoen, een nabetaling

beschermd wonen 2017 van afgerond € 1,9 miljoenen en een nadelig effect PGB beschermd wonen 2018 van € 65.000.

- Post 5: Dit betreft een uitname van € 109.035 als gevolg van een toename van de kosten voor het programma Vrouwenopvang bij het CZW-bureau. Deze toename wordt met name veroorzaakt door de pilot MDA++. Dat is de aanpak waarbij de verschillende sectoren, specialisten, het lokaal team en het gezin samenwerken. Daarnaast stijgen de lasten doordat meer beroep is gedaan op intensief casemanagement hoog risico casuïstiek.
- Post 6: Omdat de financiële grenzen ten aanzien van de betaalbaarheid van beschermd wonen in Zeeland zijn bereikt, zijn er een aantal onderzoeken geweest naar o.a. de cliëntaantallen en de kostprijs/tarieven. Uit deze onderzoeken blijkt dat de tarieven naar beneden kunnen worden bijgesteld. Daarom zijn met ingang van 1-1-2020 nieuwe tarieven ingevoerd waardoor beschermd wonen in Zeeland € 39,4 miljoen kost. Het budgetplafond 2020 wordt daarmee ook € 39,4 miljoen (ter vergelijking: het budgetplafond voor 2019 stond op € 42,5 miljoen). Dit zet een rem op de ongebreidelde uitbreiding van beschermd wonen. Daarnaast wordt ook de productstructuur vereenvoudigd naar 'slechts' vier producten. Bovenop dit plafond wordt eenmalig een compensatiefonds gevuld met € 3,1 miljoen. Daarvan wordt de overgangstermijn voor 2020 en 2021 bekostigd voor de zorgaanbieders die er nu fors op achteruitgaan. Ook wordt een transformatiefonds ingesteld van € 2 miljoen, waaruit o.a. de transformatie naar tussenvoorzieningen bekostigd wordt conform de commissie Dannenberg, die er vanuit gaat dat cliënten zoveel als mogelijk in de wijken (gaan) wonen. Hierdoor ontstaat er in 2020 een overschot van € 2,5 miljoen, welke wordt toegevoerd aan de reserve centrumtaken. In onderstaande tabel wordt e.e.a. cijfermatig weergegeven. Aangetekend hierbij dient te worden dat dit beleidsterrein erg in ontwikkeling is (doordecentralisatie, ontwikkeling objectief verdeelmodel en ontwikkelingen Wlz), waarbij nu nog geen rekening kon worden gehouden met eventuele financiële consequenties daarvan in de tabel.

Tabel 3.5 Beschermd wonen (bedragen x € 1.000)

Omschrijving (bedragen x 1.000)	2020	2021	2022	2023	2024
Rijksbijdrage Beschermd Wonen (sept.circ 2019)	48.402	48.800	49.112	49.113	49.113
PGB	-2.700	-2.700	-2.700	-2.700	-2.700
Eigen bijdrage	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300
Budgetplafond	-39.400	-39.400	-39.400	-39.400	-39.400
Compensatiefonds	-3.100				
Transformatiefonds	-2.000				
Kosten bedrijfsvoering	-547	-547	-547	-547	-547
Overige kosten	-35	-35	-35	-35	-35
Bijdrage in tekort Maatschappelijke opvang	-211	-211	-211	-211	-211
Berichtenverkeer Beschermd Wonen	-60	-50	-50	-50	-50
Onafhankelijke deskundige BW	-100	-100			
Overschot	2.549	8.057	8.469	8.470	8.470

- Post 7: De huidige aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in ernstige, complexe situaties is vaak niet langdurig effectief. Om het geweld structureel te doorbreken is een integrale aanpak nodig. In 2015 hebben de wethouders van de centrumgemeenten vrouwenopvang (VO) en de wethouders vertegenwoordigd in de VNG-Commissie Gezondheid en Welzijn besloten zich gezamenlijk in te zetten voor een Multidisciplinaire Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling die zowel integraal als specialistisch is (MDA++). Voor de voortzetting van de pilot MDA++ is in 2020 € 55.000 nodig.

- Post 8: Op 17 december 2019 heeft Vlissingen de subsidieplafonds en –programma's voor de centrumtaken maatschappelijke opvang en vrouwenopvang voor het jaar 2020 vastgesteld conform de programmabegroting 2020 CZW-bureau. Enkele zorgaanbieders hebben om meer subsidie gevraagd. De belangrijkste redenen hiervoor zijn: hogere prijzen (indexering), hogere zorgaantallen en zwaardere zorg. Hiervoor is in 2020 eenmalig € 511.151 onttrokken aan de reserve Centrumtaken. Bezien dient te worden welke maatregelen nodig zijn om er zorg voor te dragen dat dezer onttrekking eenmalig is. Zie hiervoor hoofdstuk 4.
- Post 9: Het overschot op basis van de Jaarrekening 2019 van per saldo € 1,6 miljoen betreft een voordelig effect op de PGB-bestedingen beschermd wonen en niet bestede middelen beschermd wonen en een nadelig effect vrouwenopvang.

In het inspectierapport 2017-2018 is geconcludeerd dat deze bestemmingsreserve vooralsnog instant kon blijven. Een van de redenen was dat het geld voor BW/VO/MO geheel aan centrumgemeente Vlissingen wordt uitbetaald, maar dat dit geld ten behoeve is van de 13 Zeeuwse gemeenten.

Bij dit verlengde artikel 12-onderzoek sociaal domein en werk & inkomen dient echter de vraag te worden opgeworpen in hoeverre dit gezien de tekorten vanaf 2019 op het vlak van het totale sociaal domein en werk & inkomen houdbaar is. Bekeken is daarom of de reserve Centrumtaken alleen gebruikt kan worden voor tekorten op het vlak van beschermd wonen, vrouwenopvang en maatschappelijke opvang, of dat ook voor deze centrummiddelen het in paragraaf 1.8 beschreven uitgangspunt geldt dat de middelen die de gemeente krijgt uit het gemeentefonds (dus ook voor het sociaal domein) ontschot en vrij besteedbaar zijn. Dus of dat ondanks dat deze middelen gelabeld zijn, de gemeente binnen de kaders van de wet zelf mag beslissen hoe ze deze middelen wil gebruiken en eventuele overschotten dan ook geheel of gedeeltelijk kan gebruiken om tekorten op andere vlakken van het sociaal domein en werk & inkomen op te vangen.

De inspecteur is van mening dat voor de centrumgemeentemiddelen beschermd wonen (BW), vrouwenopvang (VO) en maatschappelijke opvang (MO) uit het gemeentefonds geldt dat deze door Vlissingen kunnen worden gebruikt voor tekorten op andere vlakken. De redenen zijn:

1. In de Financiële verhoudingswet wordt bepaald dat de middelen uit het gemeentefonds vrij besteedbaar zijn voor de gemeente. Dit geldt ook voor de middelen beschermd wonen (BW), vrouwenopvang (VO) en maatschappelijke opvang (MO). Formeel zijn de middelen MO, VO en BW dan ook van de centrumgemeente. De overschotten bij BW, MO en VO kunnen dan ook aan andere onderdelen van het sociaal domein worden uitgegeven door Vlissingen.
2. Op dit moment zijn er met de Zeeuwse gemeenten geen afspraken gemaakt over verevening. In geval van budgetoverschrijding zal op dat moment moeten blijken of de Zeeuwse gemeenten bereid zijn een deel van de last te dragen. Dat betekent naar het oordeel van de inspecteur dat de risico's bij een overschrijding in de regio geheel bij Vlissingen liggen als centrumgemeente. Dat betekent echter ook dat overschotten ten goede kunnen komen aan Vlissingen.

In de deelovereenkomst beschermd wonen voor de Zeeuwse regio wordt bepaald dat voor de vaststelling van de bekostiging in 2018 en 2019 als budgetplafond geldt het totaal van de uitkering die hiervoor jaarlijks door het Rijk aan de gemeente Vlissingen beschikbaar wordt gesteld (macrobudgettair kader). Dat betekent naar het oordeel van de inspecteur dat in 2019 nog niet gebruik kan worden gemaakt van de reserve Centrumtaken voor het opvangen van de tekorten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen als geheel. Voor 2020 en verder geldt deze overeenkomst echter niet meer en wordt gewerkt met de systematiek zoals bovenstaand beschreven bij 'post 7'.

Inmiddels wordt gewerkt aan de zogenoemde 'doordecentralisatie' van met name beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Dat betekent dat de individuele

gemeenten (ook) in financieel opzicht zelf verantwoordelijk worden en er niet meer gewerkt wordt met centrumgemeenten. In dit verband zal er ook gekeken worden naar een nieuw en objectief verdeelmodel. Op de verdeelmodellen sociaal domein en de ontwikkelingen daarin wordt ingegaan in hoofdstuk 4. Dit kan consequenties hebben voor bovenstaande cijfermatige opstellingen in de tabellen 3.4 en 3.5 en de mogelijke inzet van de reserve voor de tekorten sociaal domein en werk & inkomen.

Gezien bovenstaande zal bezien worden of vanaf 2020 een deel van de reserve Centrumtaken tijdelijk gebruikt moet worden voor de tekorten sociaal domein en werk & inkomen van Vlissingen. Of er daadwerkelijk een bedrag uit de reserve Centrumtaken gebruikt wordt voor de tekorten sociaal domein en werk & inkomen en zo ja welk bedrag, zal afhangen van de realisatie van de bezuinigingen op dit vlak en eventuele benodigde inzet van deze reserve voor onzekerheden en risico's de komende jaren, zoals de doordecentralisatie beschermd wonen, transitie Dannenberg en de gedeeltelijke overgang beschermd wonen naar de Wet langdurige zorg. Zie hiervoor ook paragraaf 4.5.

3.5 Conclusie

Het te saneren deel van de *algemene reserve* als gevolg van de tekorten bij de grondexploitatie wordt gesaneerd via de uitgangspunten en bedragen zoals opgenomen in het inspectierapport 2017-2018 en de beschikking van de beheerders van het gemeentefonds van 19 december 2019. In het actualisatieonderzoek in 2023 wordt onderzocht of de inschattingen die zijn gedaan en de adviezen die zijn gegeven in het inspectierapport 2017-2018 realistisch zijn gebleken en er aanleiding is voor aanpassing van de artikel 12-uitkering en de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve grondexploitatie. Indien het jaarrekeningsaldo hoger is dan de voorgeschreven passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering dan komt dit verschil ook ten goede aan dit deel van de algemene reserve.

De negatieve algemene reserve als gevolg van het sociaal domein en werk & inkomen 2019 is bepaald in hoofdstuk 5 via het daar berekende relevante tekort sociaal domein en werk & inkomen 2019 (-/- € 10,363 miljoen) exclusief de posten uit de Jaarrekening 2019 (tabel 5.1 posten A.6.1 t/m A.6.9, in totaal + € 0,715 miljoen). Dit deel wordt gesaneerd via de in dit inspectierapport voorgestelde aanvullende uitkering.

De *bestemmingsreserve Sociaal domein* is in 2019 volledig uitgeput en kan dan ook geen bijdrage meer leveren aan het opvangen van tekorten op het vlak van het sociaal domein.

Bezien zal worden of vanaf 2020 een deel van de *reserve Centrumtaken* tijdelijk gebruikt moet worden voor de tekorten sociaal domein en werk & inkomen van Vlissingen. Of er daadwerkelijk een bedrag uit de reserve Centrumtaken gebruikt wordt voor de tekorten sociaal domein en werk & inkomen en zo ja welk bedrag, zal afhangen van de realisatie van de bezuinigingen op dit vlak en eventuele benodigde inzet van deze reserve voor onzekerheden en risico's de komende jaren, zoals de doordecentralisatie beschermd wonen, transitie Dannenberg en de gedeeltelijke overgang beschermd wonen naar de Wet langdurige zorg.

4 Onderzoek en maatregelen

4.1 Inleiding

In het kader van het verlengde artikel 12-onderzoek dient Vlissingen onderzoek uit te voeren en maatregelen te nemen op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. Het belangrijkste doel hiervan is betere grip op de kostenontwikkeling en reduceren van de tekorten. Dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeken en maatregelen op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. In paragraaf 4.2 worden de uitgangspunten van het artikel 12-onderzoek weergegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de Visitatiecommissie sociaal domein en in paragraaf 4.4 op de aanpak voor het terugdringen van de tekorten sociaal domein en werk & inkomen. Daarna wordt in paragraaf 4.5 ingegaan op (mogelijke) bezuinigingen tot nu toe. De conclusies volgen in paragraaf 4.6.

4.2 Uitgangspunten artikel 12-onderzoek

In het verlengde artikel 12-onderzoek vanaf 2019 wordt alleen onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

1. Het belangrijkste doel binnen artikel 12 is betere grip op de kostenontwikkeling en reduceren van de tekorten sociaal domein en werk & inkomen zodat Vlissingen meer toegroeit naar het niveau van de ontvangsten op dit vlak en weer op eigen benen kan staan.
2. Het sociaal domein en werk & inkomen zijn in zijn geheel onderwerp van onderzoek. De reden hiervoor is dat de middelen die de gemeente krijgt uit het gemeentefonds (dus ook voor het sociaal domein en werk & inkomen) ontschot en vrij besteedbaar zijn. Dat betekent dus dat ondanks dat deze middelen gelabeld zijn, de gemeente binnen de kaders van de wet zelf mag beslissen hoe ze deze middelen wil gebruiken. Met deze vrijheid is het mogelijk om één budget voor het sociaal domein te maken en financiële schotten weg te halen. Daarmee is het mogelijk integraal te werken en beleid en uitvoering te ontschotten. Dat betekent dat de gemeentefondsclusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning in zijn geheel worden onderzocht.
3. Ook voor de centrumgemeentemiddelen beschermd wonen (BW), vrouwenopvang (VO) en maatschappelijke opvang (MO) uit het gemeentefonds geldt dat deze vrij besteedbaar zijn en dus kunnen worden gebruikt voor tekorten op andere vlakken. Ook tijdens een gesprek van 12 december 2019 met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is aangegeven dat formeel de middelen MO, VO en BW van de centrumgemeente zijn en dat andere gemeenten hier geen aanspraak op kunnen maken.
4. Als er meer geld komt vanuit het Rijk (gemeentefonds) voor sociaal domein en werk & inkomen dan dient dit gebruikt te worden voor opvangen van bestaande tekorten. Vlissingen dient via O&O (onontkoombaar en onuitstelbaar) te onderbouwen als een deel betrekking heeft op loon-, prijs- of volumeontwikkelingen of gebruikt dient te worden voor nieuwe taken of intensiveringen van bestaande taken. Het per definitie een op een vertalen in ook hogere lasten of doorzetten naar samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) is niet meer passend in de huidige situatie van Vlissingen en niet mogelijk binnen artikel 12.
5. Alle intensiveringen, lastenstijgingen en nieuw beleid (ten opzichte van het niveau 2018) op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen (zoals opgenomen in begrotingen, bestuursrapportages, begrotingswijzigingen en kadernota's) moeten via

O&O (Onvermijdelijk en Onuitstelbaar) beoordeeld worden. Vlissingen dient deze posten te onderbouwen, waarna deze door de provincie en de inspecteur beoordeeld en eventueel geaccordeerd worden. Uitgangspunt hierbij is dat de Rijksmiddelen toereikend moeten zijn voor de uitvoering van deze taken. Daarbij geldt dat zolang er (nog) geen O&O-akkoord ligt er ook daadwerkelijk geen uitgaven mogen worden gedaan op deze vlakken.

6. Naast de onderzoeken en maatregelen van Vlissingen zelf worden er ook landelijk een aantal onderzoeken en evaluaties uitgevoerd op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. De uitkomsten hiervan kunnen vanzelfsprekend van invloed zijn op Vlissingen en dienen dan ook te worden meegenomen in dit artikel 12-onderzoek. Van belang hierbij is ook te bezien in hoeverre bepaalde landelijke wet- en regelgeving en jurisprudentie effect hebben op de mate van invloed (grip) van Vlissingen op de beheersing van de lasten en de sturingsmogelijkheden van de gemeente zelf. Van belang is dus dat dit artikel 12-onderzoek inzicht geeft in wat aan de ene kant specifiek lokale vraagstukken zijn die Vlissingen al dan niet binnen de samenwerkingsverbanden moet oplossen en aan de andere kant wat landelijke problematiek is dat alleen landelijk kan worden opgelost.
7. Zoals aangegeven is het sociaal domein en werk & inkomen in zijn geheel onderwerp van onderzoek. Dat betekent ook dat de uit te voeren taken binnen dit beleidsterrein zo breed als mogelijk worden onderzocht en dat daarbij ook ingegaan moet worden op:
 - a) Inkoop (inclusief bekostigingssystematiek, opdrachtgeverschap en aanbesteding).
 - b) Toegang.
 - c) Beleid, visie, ambitie en doelstellingen van de gemeente.
 - d) Governance en aansturing en bijsturing door de gemeente (inclusief bij de samenwerkingsverbanden).
 - e) Gebruik data, aanwezige kennis en inzicht m.b.t. sociaal domein.
 - f) Uitvoering.
 - g) Uitstroom.
8. Aangezien het uitgangspunt is dat Vlissingen, behoudens het sociaal domein en werk & inkomen, weer financieel op eigen benen staat en eigen risicodragend is, wordt de ontwikkeling van het totale begrotingssaldo inclusief de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve 'slechts' op hoofdlijnen gevolgd. Dit met name omdat het van belang is om te bezien in hoeverre Vlissingen zelf kan bijdragen aan de tekorten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. Er wordt hier echter geen onderzoek meer naar uitgevoerd. De afgelopen periode 2015-2018 is hier immers reeds uitgebreid naar gekeken.
9. Vlissingen maakt op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen deel uit van een aantal samenwerkingsverbanden. Bij jeugd (provinciaal inkoopbureau), bij Wmo (bijvoorbeeld uitbesteding via het CZW-bureau en deelname GR GGD) en bij werk (deelname GR Orionis), is sprake van verplichtingen die voortvloeien uit (juridisch vastgelegde) afspraken en die een claim leggen op (een deel van) de middelen. Dit betekent echter niet dat er hierdoor geen veranderingen te realiseren zijn. Ook hierbij dient te worden bezien of het op het vlak van organisatie, aansturing en kosten anders kan en of de afspraken die zijn gemaakt binnen de bestaande samenwerkingsverbanden aangepast kunnen worden. Vlissingen is hiervoor zelf aan zet.

4.3 Visitatiecommissie sociaal domein

Om gemeenten te ondersteunen bij de verbetering van de financiële beheersbaarheid in het sociaal domein biedt de VNG expertadvies aan in de vorm van de Visitatiecommissie. De Visitatiecommissie heeft als doel om de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein te verbeteren. Grip hebben betekent dat de gemeente ontwikkelingen goed kan

voorspellen en niet achteraf verrast wordt. Gemeenten worden middels een onderzoek en advies van de commissie in staat gesteld om zich verder te ontwikkelen in de beheersbaarheid van financiën in het sociaal domein. Dit is niet primair gericht op het terugdringen van eventuele tekorten, hoewel tekorten uiteraard wel een gevolg kunnen zijn van een gebrek aan grip. De uitkomsten van het onderzoek en het advies zijn dan ook voor een gemeente input voor verder verdiepend onderzoek en te nemen maatregelen.

Naar aanleiding van het verlengde artikel 12-onderzoek heeft de gemeente Vlissingen zich op 26 maart 2019 aangemeld voor advies van de Visitatiecommissie van de VNG ten behoeve van de verbetering financiële beheersbaarheid in het sociaal domein. De start van het formele traject van de Visitatiecommissie ving aan met een bezoek aan de gemeente Vlissingen op 22 mei 2019. Tijdens dit bezoek is op basis van tevoren aangeleverde- en publiek toegankelijke informatie, nader ingegaan op de hulpvraag en de financiële ontwikkelingen van het sociaal domein. Tevens is hierbij de onderzoeksopdracht tot stand gekomen. Daarna heeft in betrekkelijk korte tijd het onderzoek plaatsgevonden dat uiteindelijk heeft geleid tot een rapportage van de commissie. Tijdens een bestuurlijk gesprek, tussen een afvaardiging van het college van Vlissingen en de commissie op 24 juni 2019, zijn de contouren van deze rapportage besproken.

De rapportage bestaat uit de onderdelen A. Huidige situatie Vlissingen, B. Onderzoeksvraag, C. Analyse, D. Conclusies en E. Aanbevelingen. Daarnaast maakt de reactie van de gemeente Vlissingen, inclusief te ondernemen acties, integraal onderdeel uit van de rapportage. Bovenstaande onderdelen uit de rapportage worden integraal weergegeven in bijlage 4.1. De belangrijkste conclusies (constateringen) en aanbevelingen naar het oordeel van de inspecteur worden onderstaand weergegeven.

Conclusies Visitatiecommissie

- De visie van de gemeente lijkt beperkt te zijn vormgeven en is daarnaast onvoldoende gedeeld in de zorgketen.
- De bekostigingssystematiek bevat onvoldoende prikkels voor de zorgaanbieders om de zorg efficiënt en effectief in te zetten en is daarnaast niet consistent voor de verschillende beleidsterreinen in het sociaal domein.
- Bij de samenwerkingsverbanden (Orionis, Porthos, CZW-bureau GGD) en de aansturing daarvan is er geen duidelijke taak-, rol- en verantwoordelijkheidsverdeling en ontbreken heldere samenwerkingsspelregels.
- Er is onvoldoende samenwerking (contact) in de zorgketen (gemeente, inkoop, toegang en zorgverleners).
- Toegang verschillende onderdelen sociaal domein is ingewikkeld georganiseerd.
- Beleid en uitvoering sluiten onvoldoende op elkaar aan (uitvoeringsrichtlijnen).
- Inzicht in zorgkosten, zorgvolumes en zorgontwikkelingen is nog te beperkt. Daarnaast is de monitoring onvoldoende ingericht op het behalen van maatschappelijke resultaten.
- De capaciteit, kennis en kunde op het vlak van het sociaal domein binnen de organisatie is te beperkt.

Aanbevelingen Visitatiecommissie

- Vlissingen kan de grip op uitgaven in het sociaal domein verbeteren en behouden door de visie door te ontwikkelen -in gezamenlijkheid met samenwerkingspartners- en deze te vertalen naar de juiste prikkels voor zorgaanbieders. Het is daarbij wenselijk de juiste schaal van samenwerking te benutten door zo goed mogelijk aan te sluiten bij bestaande samenwerkingsverbanden.
- Vlissingen kan zijn inzicht in het sociaal Domein vergroten door het ontwikkelen van richtlijnen voor managementrapportages en data-oplevering, het ontwikkelen van indicatoren waarmee het behalen van maatschappelijke resultaten gemonitord kan worden en het onderzoeken van de top 30 zwaarste zorgcasussen en de top 10 meest gestelde vragen.
- Vlissingen kan zijn sturingsmogelijkheden optimaliseren door de visie in gezamenlijkheid met de toegangspoorten Porthos en Orionis, aanbieders en de andere

Zeeuwse gemeenten door te ontwikkelen en te vertalen naar concrete doelstellingen en uitvoeringsrichtingen.

- Om de transformatie in goede banen te leiden en zo de grip op de uitgaven te verbeteren, ziet de commissie noodzaak voor (transformationeel) leiderschap op verschillende niveaus van de gemeente. Het doel van leiderschap is inspireren en motiveren naar een duidelijke visie, een beter resultaat voor cliënten, het aangaan van allianties en het neerzetten van een leer- en verbetercyclus waar alle partijen aan meewerken.
- Vlissingen kan duurdere zorgvormen voorkomen door het vergroten van lichter zorgaanbod
- Voor het oplossen van de problematiek wordt aanbevolen gebruik te maken van de expertise bij de VNG, kennisinstituten en andere gemeenten die Vlissingen zijn voorgedaan met opgaven in het sociaal domein.

In het Plan van aanpak artikel 12 sociaal domein en werk & inkomen (zie paragraaf 4.4) worden de conclusies en aanbevelingen uit de rapportage van de Visitatiecommissie meegenomen als referentie bij de verschillende onderzoeksopdrachten en als handelingskader. Op de voorgrond blijft echter wel dat naast betere grip op de kostenontwikkeling de tekorten worden gereduceerd zodat meer wordt toegegroeid naar het niveau van de ontvangsten op het vlak het sociaal domein en werk & inkomen en de gemeente weer op eigen benen kan staan.

4.4 Aanpak terugdringen tekorten

De aanpak van de gemeente Vlissingen om de tekorten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen terug te dringen bevat drie sporen, die vanzelfsprekend niet los van elkaar kunnen worden gezien:

1. Hefbomen voor verbetering
2. Opdrachten Plan van aanpak
3. Ontwikkelagenda

1) Hefbomen voor verbetering

De gemeente dient, naast de uitvoering van de opdrachten en onderzoeken uit het Plan van aanpak (zie onderstaande punt 2) die op termijn maatregelen en effecten kunnen sorteren, ook op kortere termijn met een pakket maatregelen te komen, zodat het tekort fors wordt gereduceerd. Deze zogenaamde hefbomen voor verbetering bestaan uit drie grote maatregelen die naar boven zijn gekomen uit reeds afgeronde onderzoeken, zoals de Visitatiecommissie sociaal domein en de quick scan Orionis, en bij bestudering van maatregelen die andere gemeenten hebben genomen. Met deze drie hefbomen dient de gemeente alvast aan te vangen en onderweg kan e.e.a. op basis van de resultaten van de onderzoeken uit het Plan van aanpak worden bijgestuurd. Deze drie hefbomen (maatregelen) zijn:

a. Gemeentelijke beleidsregie

De belangrijkste maatregelen zoals we die zien bij andere gemeenten vragen om een nieuwe organisatie van het zorgaanbod vanuit het veld. Met andere woorden een nieuw systeemontwerp van het ondersteuningsaanbod. Dit betreft de inhoud, de organisatie en de financiering. Te denken hierbij valt aan afschaffen PxQ-financiering en invoeren prestatiebekostiging en lump sum financiering gekoppeld aan een budgetplafond. Aanbieders krijgen een vast bedrag per maand/jaar en daar moeten ze het mee doen. Daarnaast kan worden gedacht aan beperking van het aantal zorgaanbieders.

b. Realiseren van een integrale toegang

Het samenbrengen van alle zorg- en ondersteuningsaanvragen binnen het sociaal domein en werk & inkomen (inclusief schuldhulpverlening, bijzondere bijstand en inkomensondersteuning) in één fysiek (digitaal) portaal sluit 100% aan op de ambitie om te komen tot een integrale aanpak (een gezin, een plan, een regisseur) en een

integraal budget. Hieronder valt ook preventie en eerder verlenen van zorg zodat later zwaardere en duurdere zorg kan worden voorkomen. Dit brengt de gemeente veel beter in control op de uitgaven sociaal domein en werk & inkomen.

c. *Herijking uitvoering participatiewet*

Orionis Walcheren voert voor de gemeente Vlissingen, Middelburg en Veere taken uit met betrekking tot de Participatiewet, de schuldhulpverlening en het minimabeleid. Al geruime tijd is er bij Orionis Walcheren een structureel tekort. Gelet op deze tekorten is besloten tot het instellen van een onderzoek naar Orionis Walcheren. Ook de gemeenten Middelburg en Veere hebben zich bij het onderzoek aangesloten. In overleg met de artikel 12-inspecteur en de gemeenten zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die zijn opgenomen in het Plan van aanpak artikel 12. Het gehele onderzoeksproces met betrekking tot Orionis is gestart met een quick scan welke is uitgevoerd door onderzoeksbureau Adlasz. Het door Adlasz uitgebrachte onderzoeksrapport biedt veel aanknopingspunten voor de gemeenten om concreet mee aan de slag te gaan. De potentiële efficiencywinsten zijn substantieel te noemen. Op basis van de quick scan kunnen door de gemeenten gerichte (vervolg)acties worden ingezet en verdiepende vervolgonderzoeken worden gedaan. In bijlage 4.2 worden de belangrijkste uitkomsten van de quick scan Orionis beschreven.

2) Opdrachten Plan van aanpak

Het Plan van aanpak artikel 12 sociaal domein en werk & inkomen (verder PvA) is aanvullend en ook ondersteunend op bovenstaand beschreven drie hefbomen en geeft een overzicht en de stand van zaken van de aanpak van de problematiek en de aanpak van de tekorten sociaal domein en werk & inkomen. Dit gebeurt aan de hand van concrete opdrachten van de artikel 12-inspecteur aan de gemeente Vlissingen. Het doel is dat de opdrachten leiden tot concrete maatregelen en bezuinigingen. Per opdracht dienen drie vormen van maatregelen (acties) te worden gezien en in gang gezet:

1. Directe acties: Het gaat hier om maatregelen die onmiddellijk mogelijk zijn en per direct te realiseren (quick wins) of in gang te zetten. Dat kunnen zowel directe besparingen zijn als ook acties die in de loop van 2020 zullen gaan renderen.
2. Indirecte acties: Het gaat hier om maatregelen die nu ingezet kunnen worden, maar die nadere afbakening dan wel een check op de juridische en/of financiële haalbaarheid nodig hebben.
3. Onderzoeken: Het gaat hier om onderzoeken die moeten worden uitgevoerd en moeten leiden tot acties, beleidswijzigingen en besparingen op middellange termijn of zo snel als mogelijk.

In het tripartite overleg (TPO) van 4 februari 2019 is de insteek van het artikel 12-onderzoek besproken. Afgesproken daarbij is om het artikel 12-onderzoek in het PvA uit zes onderdelen te laten bestaan, die onderstaand kort worden beschreven. Deze onderdelen zijn opgenomen en in samenwerking met de gemeente nader uitgewerkt via 'opdrachten' in het Plan van aanpak. Het PvA is niet in beton gegoten. Indien zich gedurende de uitvoering van het PvA relevante zaken/thema's voordoen, die nog niet in dit plan zijn opgenomen en die kunnen bijdragen aan de oplossing of het inzicht in de financiële problematiek van het sociaal domein en de werk & inkomen, dan worden deze in overleg tussen inspecteur en gemeente toegevoegd aan het PvA.

Opdracht 1: Onderbouwing via Onvermijdelijk en Onuitstelbaar (O&O) van alle intensiveringen vanaf 2019 op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen
Alle intensiveringen, lastenstijgingen en nieuw beleid (ten opzichte van het niveau 2018) op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen (zoals opgenomen in begrotingen, bestuursrapportages, begrotingswijzigingen en kadernota's) moeten via O&O (Onvermijdelijk en Onuitstelbaar) beoordeeld worden. Vlissingen dient deze posten te onderbouwen, waarna deze door de provincie en de inspecteur beoordeeld en eventueel geaccordeerd worden. Uitgangspunt hierbij is dat de Rijksmiddelen toereikend moeten zijn voor de uitvoering van deze taken. Daarbij geldt dat zolang er (nog) geen O&O-akkoord ligt er ook daadwerkelijk geen uitgaven mogen worden gedaan op deze vlakken. Op dit

onderdeel als alsmede welke consequenties dat heeft voor de begrotingssaldi wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 5 van het voorliggende inspectierapport.

Opdracht 2: Nettolasten vergeleken (clusteranalyse clusters gemeentefonds)

Voor de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning wordt een clusteranalyse uitgevoerd. Het doel is niet zo zeer om te bepalen op welke terreinen onderzoek moet plaatsvinden. Dat is namelijk het sociaal domein en werk & in komen als geheel. Het doel is met name om te bezien of de nettolasten van Vlissingen toegroeien naar het niveau van het gemeentefonds en andere groepen gemeenten. Deze opdracht wordt gepresenteerd in hoofdstuk 2 van dit inspectierapport.

Opdracht 3: Onderzoek effectiviteit en efficiency

Deze opdracht bestaat uit vier delen, die niet los van elkaar kunnen worden gezien:

- a. Onderzoek naar effectiviteit en efficiency op het vlak werk & inkomen. Bezien of er mogelijkheden zijn om verbeteringen aan te brengen zodat de lasten structureel kunnen dalen.
- b. Onderzoek naar effectiviteit en efficiency op het vlak sociaal domein. Bezien of er mogelijkheden zijn om verbeteringen aan te brengen zodat de lasten bij jeugd en Wmo structureel kunnen dalen.
- c. Vergelijkingsonderzoek op basis van (norm-)indicatoren in het sociaal domein en werk & inkomen (landelijk, regionaal, lokaal).
- d. Vergelijkingsonderzoek op basis van 'best-practices'.

Deze opdracht is nader uitgewerkt in de opdrachten 3.1 t/m 3.13. Deze worden beschreven in bijlage 4.3.

Opdracht 4: Mate van invloed van Vlissingen

Onderzoek naar de mate van invloed van Vlissingen op het vlak van sociaal domein en werk & inkomen. Hieronder valt o.a. in hoeverre bepaalde exogene factoren effect hebben op de mate van invloed van Vlissingen op de beheersing van de lasten. Ook is hierbij de Zeeuwse 'lappendeken' aan samenwerkingsverbanden van belang. De belangen van de samenwerkingsverbanden zijn immers niet 'vanzelf' gelijk aan die van de gemeente Vlissingen.

De vragen die bij deze opdracht beantwoord moeten worden hebben o.a. betrekking op aspecten uit de bedrijfsvoering en/of de wijze waarop de gemeente invulling kan geven aan haar rol als regisseur en opdrachtgever in het sociaal domein. Deze vragen nodigen uit tot het maken van een aantal richtinggevend keuzes in de wijze waarop Vlissingen in de komende jaren samen met de uitvoeringsorganisaties de uitdagingen in het sociaal domein op wil pakken. Deze keuzes bieden dan de aansturingkaders voor de realisatie van de ambities, waarbij voorop blijft staan het uitgangspunt dat Vlissingen betere grip krijgt op de kostenontwikkeling en meer wordt toegegroeid naar het niveau van de ontvangsten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen.

Deze opdracht is nader uitgewerkt in de opdracht 4.1. Deze wordt beschreven in bijlage 4.4.

Opdracht 5: Verdeelmodellen sociaal domein en werk & inkomen

De manier waarop de Rijksmiddelen worden verdeeld over de gemeenten is van groot belang. Op het ogenblik vindt er breed kwantitatief onderzoek van het gemeentefonds plaats met als doel te komen tot volledige en integrale herijking van de verdeling van het gemeentefonds, zodat de bekostigingssystematiek beter rekening houdt met regionale verschillen. De uitkomsten kunnen consequenties hebben voor Vlissingen. Naast de gelden uit het gemeentefonds ontvangt Vlissingen ook gelden voor de BUIG van het Rijk. Met betrekking tot het Rijksbudget BUIG 2017 loopt op het ogenblik een beroepsprocedure van Vlissingen en een aantal andere gemeenten.

Opdracht 5 is nader uitgewerkt in de opdrachten 5.1 t/m 5.3. Deze worden beschreven in bijlage 4.5.

Opdracht 6: Ondersteuning Vlissingen

De gemeente heeft reeds gebruikt gemaakt van de Visitatiecommissie sociaal domein van de VNG. Zie hiervoor paragraaf 4.3. Daarnaast dient geïnventariseerd te worden of er nog trajecten zijn waarin gemeenten ondersteuning kunnen krijgen op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. Waar wenselijk en nuttig moet de gemeente gebruik maken van deze mogelijkheden. Deze opdracht wordt nader uitgewerkt in opdracht 6.1 (bijlage 4.6).

Opdracht 7: Reeds lopende onderzoeken

De reeds lopende eerder door Vlissingen (en de regio) ingezette onderzoeken op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen dienen ook te worden opgenomen in het Plan van aanpak als onderdeel van één van de opdrachten 3 t/m 6 of indien dat niet mogelijk is als separate opdracht (7). Zie hiervoor bijlage 4.7

In onderstaande tabel 4.1 staan de verschillende opdrachten van het PvA opgesomd. Daarnaast wordt verwezen naar de vindplaats in dit inspectierapport.

Tabel 4.1 Opdrachten Plan van aanpak artikel 12

Onderzoeksopdrachten Plan van aanpak artikel 12	Vindplaats inspectierapport
1) Onderbouwing via Onvermijdelijk en Onuitstelbaar (O&O)	Hoofdstuk 5
2) Clusteranalyse clusters gemeentefonds	Hoofdstuk 2
3) Onderzoek effectiviteit en efficiency	
Opdracht 3.1 Onderzoek Werk & Inkomen (Orionis)	Bijlage 4.3
Opdracht 3.2 Onderzoek Jeugd	Bijlage 4.3
Opdracht 3.3 Onderzoek Wmo	Bijlage 4.3
Opdracht 3.4 Zeeuwse samenwerking sociaal domein (ZSSD)	Bijlage 4.3
Opdracht 3.5 Ontwikkelagenda sociaal domein	Bijlage 4.3
Opdracht 3.6 Lokale toegang Wmo en Jeugd	Bijlage 4.3
Opdracht 3.7 Doelgroepenvervoer	Bijlage 4.3
Opdracht 3.8 Gecertificeerde Instellingen	Bijlage 4.3
Opdracht 3.9 Verbeterplan hulpinstanties Zeeland	Bijlage 4.3
Opdracht 3.10 Aanvullende acties & maatregelen organisatie sociaal domein	Bijlage 4.3
Opdracht 3.11 Vergelijkingsonderzoek algemeen (Benchmarks)	Bijlage 4.3
Opdracht 3.12 Vergelijkingsonderzoek gemeenten (Best Practices)	Bijlage 4.3
Opdracht 3.13 Informatiebeleid in het sociaal domein	Bijlage 4.3
4) Mate van invloed van Vlissingen	
Opdracht 4.1 Mate van invloed van Vlissingen	Bijlage 4.4
5) Verdeelmodellen sociaal domein	
Opdracht 5.1 Vervolgevaluatie verdeelmodellen sociaal domein	Bijlage 4.5
Opdracht 5.2 Regiomiddelen (BW, VO en MO)	Bijlage 4.5
6) Ondersteuning Vlissingen	
Opdracht 6.1 Ondersteuning Vlissingen	Bijlage 4.6
7) Reeds lopende onderzoeken	
Opdracht 7.1 Monitoring reeds lopende onderzoeken	Bijlage 4.7

3) Ontwikkelagenda

Parallel aan de uitvoering van de hefbomen en het Plan van aanpak wordt door de gemeente gewerkt aan een integrale beleidsnota – de Ontwikkelagenda – waarbinnen de

gemeente haar koers ten aanzien van het sociaal domein zichtbaar maakt. De ontwikkelagenda zal zich vooral richten op wat de gemeente in het sociaal domein in de komende 4 jaren wil realiseren, uiteenlopend van integraal productaanbod, strakke sturing op kosten en baten, samenwerking waar mogelijk en gewenst, tot een vooruitblik op de horizon van de middellange en lange termijn. Bij deze Ontwikkelagenda liggen belangrijke vragen en op te pakken knelpunten voor, die vooral betrekking hebben op het verkrijgen van meer grip in de aansturing, de beheersing van de kosten en het reguleren van een alsmaar groeiende vraag. Naar het oordeel van de inspecteur ligt hierbij een belangrijke rol voor het Plan van aanpak artikel 12. Uit de daarin beschreven uit te voeren onderzoeken zullen antwoorden, oplossingsrichtingen en instrumenten moeten komen, om enerzijds de Ontwikkelagenda te kunnen samenstellen en anderzijds te helpen de daarin opgenomen doelen te realiseren. Het Plan van aanpak is daarmee faciliterend en voorwaardelijk in de realisatie van de Ontwikkelagenda. Zie onderstaande figuur 4.1 voor de relatie tussen het Plan van aanpak artikel 12 en de Ontwikkelagenda.

Figuur 4.1 Relatie Ontwikkelagenda en Plan van aanpak artikel 12



De ontwikkelagenda is nader uitgewerkt in opdracht 3.5 van het Plan van aanpak (bijlage 4.3)

4.5 Bezuinigingen

In deze paragraaf worden een aantal bezuinigingsopties beschreven. Voor een klein deel betreffen dit concrete bezuinigingen. Voor een groter deel is het een door de inspecteur geadviseerd ambitieniveau voor de afbouw van het tekort op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. Dit ambitieniveau kan gerealiseerd te worden via de in paragraaf 4.4 beschreven aanpak voor het terugdringen van de tekorten sociaal domein en werk & inkomen. Uitgangspunt daarbij is dat de tekorten sociaal domein en werk & inkomen worden gereduceerd en in de komende jaren meer wordt toegevoegd naar het niveau van de ontvangsten op dit vlak en dat Vlissingen weer op eigen benen kan staan. In onderstaande tabel wordt e.e.a. weergegeven.

**Tabel 4.2 Ambitieniveau afbouw tekort sociaal domein en werk & inkomen
2020-2023 (bedragen x € 1.000)**

	2020	2021	2022	2023
<i>Tekort SD en W&I:</i>				
Uitkering gemeentefonds SD en W&I*	112.957	114.557	114.895	115.949
Nettolasten SD en W&I**	123.837	124.233	123.537	124.243
Tekort SD en W&I	-10.881	-9.675	-8.641	-8.294
<i>Gerealiseerde bezuinigingen:</i>				
1) Overhead toegang Jeugd en Wmo	85	85	85	85
2) Boodschappenservice	50	50	50	50
Totaal gerealiseerde bezuinigingen	135	135	135	135
<i>Maatregelen (ambitieniveau):</i>				
3) Hefbomen voor verbetering	1.844	2.802	4.046	5.975
4) Opdrachten Plan van aanpak	500	1.500	2.000	2.184
5) Inzet reserve centrumtaken	1.000	1.000	1.000	
Totaal maatregelen	3.344	5.302	7.046	8.159
Resterend tekort ultimo jaar	-7.402	-4.238	-1.461	0

* Stand septembercirculaire 2019 gemeentefonds

** Op basis van Iv3 Programmabegroting 2020

De in de tabel gepresenteerde bedragen van het ambitieniveau zijn gebaseerd op het nu bekende tekort voor de jaren 2020 tot en met 2023 op basis van programmabegroting 2020 en septembercirculaire 2019. Wijziging van het tekort sociaal domein en werk & inkomen zoals nu berekend kan ook consequenties hebben voor de omvang van het ambitieniveau. Hieronder worden de genummerde posten nader toegelicht.

1) Overhead toegang jeugd en Wmo

Vlissingen is per 01-01-2020 uit het samenwerkingsverband Porthos getreden. Als gevolg daarvan is de uitvoering van toegangstaken op het gebied van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning weer bij de gemeente Vlissingen komen te liggen. De gastgemeenteconstructie met de gemeente Veere voor Porthos is dan ook per 1 januari 2020 vervallen. Een van de consequenties bij het invlechten van de toegangsorganisatie bij Vlissingen zelf is dat de gemeente Vlissingen geen overheadvergoeding (€ 899.000 in 2020) meer verschuldigd is aan de gemeente Veere. Dat betekent wel dat de Gemeente Vlissingen per 1 januari 2020 zelf verantwoordelijk is voor de kosten van een teamleider, de facilitaire kosten, de opleidingskosten, een vergoeding woon- en werkverkeer, de reis- en verblijfskosten, de archivering, de post, juridische zaken, P&O, de huisvesting en ICT. Berekend is dat deze overhead € 814.000 per jaar is. Per saldo betekent dit op jaarbasis een besparing van € 85.000 (€ 899.000 -/- € 814.000).

2) Boodschappenservice

Sinds 1 oktober 2012 biedt Orionis Walcheren een boodschappenservice én een was- en strijkservice aan. Boodschappen doen, wassen en strijken wordt sinds die datum niet langer toegekend binnen de huishoudelijke hulp of zorg. Van de boodschappenservice wordt, zeker in verhouding tot de kosten, te weinig gebruik gemaakt. Tegenwoordig zijn er algemeen gebruikelijke voorzieningen die in het bezorgen van boodschappen voorzien. Vlissingen heeft daarom besloten de boodschappenservice met ingang van 1 januari 2020 te beëindigen. Orionis Walcheren krijgt de opdracht om te zorgen voor een soepele overgang naar alternatieve oplossingen. De besparing die dit oplevert is € 50.000 per jaar.

3) Hefbomen voor verbetering

Zoals aangegeven in paragraaf 4.4 dient Vlissingen aan te vangen met de zogenaamde hefbomen voor verbetering. Dit zijn een drietal maatregelen waar Vlissingen op korte termijn mee aan de slag kan gaan, namelijk gemeentelijke beleidsregie, realisatie van een integrale toegang en herijking uitvoering participatiewet. Aan deze drie hefbomen wordt door de inspecteur een ambitieniveau voor het realiseren van bezuinigingen gehangen. Concreet houdt dat in dat vanaf 2020 het totaal aan nettolasten sociaal domein en werk & inkomen (dus op de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning) niet hoger mag zijn dan een bepaald percentage van de uitkering uit het gemeentefonds voor het sociaal domein en werk & inkomen (stand septembercirculaire t-1). In onderstaande tabel staat hiervoor een voorstel voor de periode 2020-2023.

Tabel 4.3 Voorgesteld ambitieniveau te realiseren bezuinigingen sociaal domein en werk & inkomen bij hefbomen voor verbetering (bedragen x € 1.000)

Jaar	Uitkering GF SD en W&I*	Maximaal uit te geven als % uitkering GF	Maximaal uit te geven	Nettolasten SD en W&I**	Bezuiniging
2020	112.957	108%	121.993	123.837	1.844
2021	114.557	106%	121.431	124.233	2.802
2022	114.895	104%	119.491	123.537	4.046
2023	115.949	102%	118.268	124.243	5.975

* Stand septembercirculaire 2019 gemeentefonds

** Op basis van lv3 Programmabegroting 2020

Naast de bezuinigingen bij Orionis (zie bijlage 4.2) kan naar het oordeel van de inspecteur een belangrijk deel van dit ambitieniveau gerealiseerd worden door lumpsum financiering in combinatie (een) budgetplafond(s). Budgetplafonds leiden ertoe dat gemeenten meer grip en regie krijgen op zorguitgaven. De inspecteur is van oordeel dat het hanteren van een budgetplafond op het vlak van het sociaal domein niet per definitie strijdig is met wettelijke kaders en de op de gemeenten rustende zorgplicht. Het budgetplafond kan een prikkel vormen voor de aanbieder van zorg om de zorg op een zo efficiënt mogelijke wijze te verlenen. Daarmee kunnen de kosten dalen zonder dat daarbij de zorgplicht van de gemeente in het geding hoeft te komen. Gezien de maatschappelijke kosten van de zorg en de huidige tekorten bij Vlissingen is het ontbreken van zo'n prikkel ongewenst en dient er een budgetplafond te worden ingesteld, waarbij de totale som van de budgetten van alle dienstverleners op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen hier niet kan boven uitstijgen.

Dit budgetplafond dient echter wel aan de eisen van redelijkheid en billijkheid te voldoen. Uit een aantal rechterlijke uitspraken⁴ kan worden opgemaakt dat dit voor het budgetplafond het volgende betekent:

1. Ten tijde van het aangaan van de overeenkomst moet de opdrachtnemer (zorgaanbieder) er mee bekend zijn dat binnen het daarvoor beschikbaar gestelde budget uitvoering moeten worden gegeven aan de zorgtaak. Via een tussentijdse wijziging van reeds gesloten overeenkomsten een budgetplafond invoeren valt niet binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid.
2. Indien het risico van overschrijdingen van het budgetplafond reëel is, een daarbij passende allocatie van de risico's voor de hand ligt. Het volledig neerleggen van alle risico's bij de opdrachtnemer valt niet binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid, tenzij het risico dat de opdrachtnemer zou moeten opdraaien voor een kostenstijging boven het budgetplafond van meet af aan kenbaar is geweest en er in dat geval voldoende rekening is gehouden met de belangen van de opdrachtgever.

⁴ - Rechtbank Den Haag 11 juli 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:8300, r.o. 4.8) over de houdbaarheid van een declaratieplafond in overeenkomsten ter uitvoering van de Jeugdwet.

- Gerechtshof Den Haag 14 februari 2017 (ECLI:NL:GHDHA:2017:260, r.o. 26) over een budgetplafond in het kader van jeugdzorg.

- Rechtbank Oost-Brabant 1 februari 2019 (ECLI:NL:RBOBR:2019:609) over een budgetplafond bij beschermd wonen

4) *Opdrachten Plan van aanpak*

Zoals aangegeven in paragraaf 4.4 zijn de opdrachten in het Plan van aanpak ondersteunend, maar ook aanvullend op de hefboomen voor verbetering. Dat betekent dat er ook een aanvullende taakstelling gerealiseerd moet worden via de opdrachten uit het Plan van aanpak.

5) *Inzet reserve Centrumtaken*

De middelen uit het gemeentefonds voor de uitvoering van beschermd wonen (BW), maatschappelijke opvang (MO) en vrouwenopvang (VO) worden door Vlissingen ontvangen voor heel de regio Zeeland. Mede als gevolg van de genomen maatregelen beschermd wonen (zie paragraaf 3.4) is de bestemmingsreserve Centrumtaken goed gevuld. In paragraaf 3.4 wordt onderbouwd waarom naar het oordeel van de inspecteur de reserve Centrumtaken tijdelijk gebruikt worden voor de tekorten sociaal domein en werk & inkomen van Vlissingen.

Bij het oordeel over welk deel van de bestemmingsreserve Centrumtaken gebruikt kan worden om het tekort op te vangen is het volgende meegewogen:

- Het spanningsveld tussen het juridisch eigendom van de bestemmingsreserve en de de regio. De andere 12 Zeeuwse gemeenten zien de reserve Centrumtaken als gemeenschappelijk eigendom. Indien de gemeente Vlissingen eenzijdig besluit het geld in te zetten ten behoeve van haar eigen tekorten, dan kan dat de samenwerking met de overige gemeenten een forse knauw geven. Gezien de grote hoeveelheid samenwerkingsverbanden in het Zeeuwse zou dat tot ongewenste spanningen kunnen leiden. Dat neemt echter niet weg dat gezien de omvang van de reserve aan de ene kant en de omvang van de tekorten in Vlissingen aan de andere kant naar het oordeel van de inspecteur de regiogemeenten als blijk van solidariteit zouden kunnen instemmen met een tijdelijke inzet van een deel van de reserve voor de tekorten in Vlissingen. Daarnaast dient hierbij ook het belang van de collectiviteit der gemeenten via de aanvullende uitkering te worden meegewogen.
- Het spanningsveld tussen de inzetbare bestemmingsreserve en onzekerheden en risico's ten aanzien van (de toekomstige kosten van) het overheidsbeleid. Denk aan de doordecentralisatie beschermd wonen en overgang beschermd wonen naar de Wet langdurige zorg. De omvang van deze risico's is nu nog niet met zekerheid vast te stellen, echter naar het oordeel van de inspecteur is de omvang van de reserve dusdanig dat een deel besteed kan worden voor de huidige tekorten en er dan nog voldoende resteert voor de toekomstige risico's.

Daarom wordt voornamelijk € 1 miljoen per jaar voor de periode 2020 t/m 2022 gebruikt uit de reserve Centrumtaken voor het opvangen van het tekort sociaal domein en werk & inkomen. Of er daadwerkelijk een bedrag uit de reserve Centrumtaken gebruikt wordt voor de tekorten sociaal domein en werk & inkomen en zo ja welk bedrag, zal afhangen van de realisatie van de bezuinigingen op dit vlak en eventuele benodigde inzet van deze reserve voor onzekerheden en risico's de komende jaren, zoals de doordecentralisatie beschermd wonen, transitie Dannenberg en overgang beschermd wonen naar de Wet langdurige zorg.

4.6 Conclusie

In het verlengde artikel 12-onderzoek vanaf 2019 wordt alleen onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen. Hierbij gelden de volgende *uitgangspunten*:

1. Het belangrijkste doel binnen artikel 12 is betere grip op de kostenontwikkeling en reduceren van de tekorten sociaal domein en werk & inkomen
2. Het sociaal domein en werk & inkomen zijn in zijn geheel onderwerp van onderzoek.
3. Ook voor de centrumgemeentemiddelen uit het gemeentefonds geldt dat deze vrij besteedbaar zijn en dus kunnen worden gebruikt voor tekorten op andere vlakken.
4. Als er meer geld komt vanuit het Rijk (gemeentefonds) voor sociaal domein en werk & inkomen dan dient dit gebruikt te worden voor opvangen van bestaande tekorten.

5. Alle intensiveringen, lastenstijgingen en nieuw beleid (op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen moeten via O&O (Onvermijdelijk en Onuitstelbaar) beoordeeld worden.
6. De uitkomsten van landelijke onderzoeken dienen te worden meegenomen in dit artikel 12-onderzoek.
7. De uit te voeren taken binnen het sociaal domein en werk & inkomen dienen zo breed als mogelijk te worden onderzocht.
8. De ontwikkeling van het totale begrotingssaldo inclusief de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt 'slechts' op hoofdlijnen gevolgd.
9. Ook bij de samenwerkingsverbanden sociaal domein en werk & inkomen dient te worden gezien of het op het vlak van organisatie, aansturing en kosten anders kan. Vlissingen is hiervoor zelf aan zet.

De aanpak van de gemeente Vlissingen om de tekorten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen terug te dringen bevat drie sporen, die vanzelfsprekend niet los van elkaar kunnen worden gezien: Hefbomen voor verbetering, Opdrachten Plan van aanpak en de Ontwikkelagenda

De gemeente dient ook op kortere termijn met een pakket maatregelen te komen, zodat het tekort fors wordt gereduceerd. Deze zogenaamde *hefbomen voor verbetering* bestaan uit drie grote maatregelen die naar boven zijn gekomen uit reeds afgeronde onderzoeken, zoals de Visitatiecommissie sociaal domein en de quick scan Orionis, en bij bestudering van maatregelen die andere gemeenten hebben genomen. Met deze drie hefbomen dient de gemeente alvast aan te vangen en onderweg kan e.e.a. op basis van de resultaten van de onderzoeken uit het Plan van aanpak worden bijgestuurd. Deze drie hefbomen (maatregelen) zijn:

1. Gemeentelijke beleidsregie: De belangrijkste maatregelen zoals we die zien bij andere gemeenten vragen om een nieuwe organisatie van het zorgaanbod vanuit het veld. Met andere woorden een nieuw systeemontwerp van het ondersteuningsaanbod. Dit betreft de inhoud, de organisatie en de financiering. Te denken hierbij valt aan afschaffen PxQ-financiering en invoeren prestatiebekostiging en lump sum financiering gekoppeld aan een budgetplafond. Aanbieders krijgen een vast bedrag per maand/jaar en daar moeten ze het mee doen. Daarnaast kan worden gedacht aan beperking van het aantal zorgaanbieders.
2. Realiseren van een integrale toegang: Het samenbrengen van alle zorg- en ondersteuningsaanvragen binnen het sociaal domein en werk & inkomen (inclusief schuldhulpverlening, bijzondere bijstand en inkomensondersteuning) in één fysiek (digitaal) portaal sluit 100% aan op de ambitie om te komen tot een integrale aanpak (een gezin, een plan, een regisseur) en een integraal budget. Hieronder valt ook preventie en eerder verlenen van zorg zodat later zwaardere en duurdere zorg kan worden voorkomen. Dit brengt de gemeente veel beter in control op de uitgaven sociaal domein en werk & inkomen.
3. Herijking uitvoering participatiewet: Het onderzoeksproces met betrekking tot Orionis is gestart met een quick scan welke is uitgevoerd door onderzoeksbureau Adlasz. Het door Adlasz uitgebrachte onderzoeksrapport biedt veel aanknopingspunten voor de gemeenten om concreet mee aan de slag te gaan. De potentiële efficiencywinsten zijn substantieel te noemen. Op basis van de quick scan kunnen door de gemeenten gerichte (vervolg)acties worden ingezet en verdiepende vervolgonderzoeken worden gedaan.

Het *Plan van aanpak artikel 12 sociaal domein en werk & inkomen* (verder PvA) is aanvullend en ook ondersteunend op bovenstaand beschreven drie hefbomen en geeft een overzicht en de stand van zaken van de aanpak van de problematiek en de aanpak van de tekorten sociaal domein en werk & inkomen. Dit gebeurt aan de hand van concrete opdrachten van de artikel 12-inspecteur aan de gemeente Vlissingen. Het doel is dat de opdrachten leiden tot concrete maatregelen en bezuinigingen. Het PvA bestaat uit zes onderdelen, die verder worden uitgewerkt in bijlagen 4.3 t/m 4.7:

1. Onderbouwing via Onvermijdelijk en Onuitstelbaar (O&O) van alle intensiveringen vanaf 2019 op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen.
2. Nettolasten vergeleken (clusteranalyse clusters gemeentefonds).
3. Onderzoek effectiviteit en efficiency.
4. Mate van invloed van Vlissingen.
5. Verdeelmodellen sociaal domein en werk & inkomen.
6. Ondersteuning Vlissingen.
7. Reeds lopende onderzoeken.

Parallel aan de uitvoering van de hefbomen en het Plan van aanpak wordt door de gemeente gewerkt aan een integrale beleidsnota – *de Ontwikkelagenda* – waarbinnen de gemeente haar koers ten aanzien van het sociaal domein zichtbaar maakt. De ontwikkelagenda zal zich vooral richten op wat de gemeente in het sociaal domein in de komende 4 jaren wil realiseren. Het Plan van aanpak is faciliterend en ook voorwaardelijk in de realisatie van de Ontwikkelagenda.

Bovenstaand beschreven aanpak van de gemeente Vlissingen om de tekorten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen terug te dringen wordt gekoppeld aan een concreet door de inspecteur voorgesteld *ambitieniveau met betrekking tot de te realiseren bezuinigingen* op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. Uitgangspunt daarbij is dat de tekorten sociaal domein en werk & inkomen worden gereduceerd en in de komende jaren meer wordt toegegroeid naar het niveau van de ontvangsten op dit vlak en dat Vlissingen weer op eigen benen kan staan. Dit ambitieniveau wordt weergegeven in tabel 4.2 van dit hoofdstuk en bestaat uit te realiseren bezuinigingen via de hefbomen voor verbetering (waaronder een budgetplafond), het Plan van aanpak artikel 12 en de tijdelijke inzet van een deel van de reserve Centrumtaken. Concreet betekent dit dat de tekorten sociaal domein en werk & inkomen niet hoger zijn dan: € 7,4 miljoen in 2020, € 4,2 miljoen in 2021, € 1,5 miljoen in 2022 en € 0 in 2023.

5 Het begrotingssaldo

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de berekening van het relevante begrotingssaldo gepresenteerd. Zoals aangegeven in paragraaf 1.8 is het uitgangspunt dat Vlissingen, behoudens het sociaal domein en werk & inkomen, weer financieel op eigen benen staat en eigen risicodragers is. Daarom wordt in dit hoofdstuk met name het relevante begrotingssaldo op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen bepaald. Aan de hand daarvan wordt de omvang van de extra artikel 12-steun bepaald⁵. De ontwikkeling van het totale begrotingssaldo inclusief de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt op hoofdlijnen gevolgd. Dit met name omdat het van belang is om te bezien in hoeverre Vlissingen zelf kan bijdragen aan de tekorten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen.

Allereerst wordt in paragraaf 5.2 de ontwikkeling van het financieel meerjarenperspectief vanaf 2019 sociaal domein en werk & inkomen geschetst. Daarna wordt in paragraaf 5.3 het geaccepteerde begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen bepaald en in paragraaf 5.4 het relevante begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen berekend en toegelicht. In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op de aanvullende uitkering en de bijzondere voorschriften, waarna in paragraaf 5.6 het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

5.2 Financieel meerjarenperspectief

In onderstaande tabel 5.1 wordt de ontwikkeling van het financieel meerjarenperspectief sociaal domein (SD) en werk & inkomen (W&I) voor de periode 2019-2023 geschetst op basis van de Programmabegrotingen 2019 en 2020, Effecten circulaire gemeentefonds, Begrotingswijzigingen, Bestuursrapportages en Jaarrekening 2019. De verschillende posten worden na de tabel kort toegelicht. In bijlage 5.1 staat de ontwikkeling van de begroting van Vlissingen in totaal.

⁵ Indien de fondsbeheerders van het gemeentefonds dit advies geheel of gedeeltelijk overnemen betreft het een extra aanvullende uitkering bovenop de aanvullende uitkering van € 13.286.000 over 2019 zoals door de fondsbeheerders d.d. 19 december 2019 besloten naar aanleiding van het inspectierapport 2017-2018.

Tabel 5.1 Ontwikkeling financieel meerjarenperspectief 2019-2023 sociaal domein (SD) en werk & inkomen (W&I) (bedragen x € 1.000)

Omschrijving (bedragen x 1000)	2019	2020	2021	2022	2023
<i>A.1 Programmabegroting 2019:</i>					
A.1.1 Cluster Inkomen en participatie	-3.629				
A.1.2 Cluster Samenkracht en burgerparticipatie	-7.032				
A.1.3 Cluster Jeugd	898				
A.1.4 Cluster Maatschappelijke ondersteuning	4.745				
Totaal Programmabegroting 2019	-5.019				
<i>A.2 Effecten circulaires 2019:</i>					
A.2.1 Decemercirculaire 2018 SD en W&I	-222				
A.2.2 Meircirculaire 2019 SD en W&I	3.714				
A.2.3 Septemercirculaire 2019 SD en W&I	651				
A.2.5 Decemercirculaire 2019 SD en W&I	343				
Totaal effecten circulaires 2019	4.486				
<i>A.3 Begrotingswijzigingen 2019:</i>					
A.3.1 5e begrotingswijziging 2019 (1e begrotingswijziging 2019 Orionis)	395				
A.3.2 14e begrotingswijziging (meircirculaire 2019)	-4.171				
A.3.3 15e begrotingswijziging 2019 (2e begrotingswijziging 2019 Orionis)	92				
A.3.4 22e begrotingswijziging 2019 (3e begrotingswijziging 2019 Orionis)	-120				
A.3.5 23e begrotingswijziging 2019 (Budgetoverhevelingen 2019 naar 2020)	408				
Totaal begrotingswijzigingen 2019	-3.396				
<i>A.4 Eerste bestuursrapportage 2019:</i>					
A.4.1 Wmo begeleiding	-498				
A.4.2 Wmo huishoudelijke hulp verstrekkingen	-690				
A.4.3 Doelgroepenvervoer	-70				
A.4.4 Jeugdzorg	-1.960				
A.4.5 Porthos	-176				
Totaal Eerste bestuursrapportage 2019	-3.394				
<i>A.5 Tweede bestuursrapportage 2019:</i>					
A.5.1 Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen	89				
A.5.2 Orionis Walcheren	66				
A.5.3 GGD	26				
A.5.4 Rijksbijdragen begeleiding ex-gedetineerden	47				
A.5.5 Overige voordelen sociaal domein	41				
A.5.6 Inkoop jeugd in natura	-274				
A.5.7 Reserve sociaal domein	-797				
A.5.8 Wmo begeleiding	-151				
A.5.9 Wmo huishoudelijke hulp	-194				
A.5.10 Meircirculaire 2019	-388				
A.5.11 Septemercirculaire 2019	-462				
A.5.12 Overige nadelen sociaal domein	-53				
Totaal Tweede bestuursrapportage 2019	-2.050				
<i>A.6 Jaarrekening 2019:</i>					
A.6.1 Orionis	514				
A.6.2 Diverse posten	67				
A.6.3 Wmo bregeleiding en dagbesteding	-474				
A.6.4 Wmo verstrekkingen	-166				
A.6.5 Wmo beleid	79				
A.6.6 Sociaal cultureel werk	151				
A.6.7 Porthos	57				
A.6.8 Jeugdzorg	-1.049				
A.6.9 Maatschappelijke zorg	1.536				
A.6.10 Dotatie reserve Centrumtaken	-1.599				
A.6.11 Inhuur extra FTE i.v.m. tekort formatie sociaal domein	-35				
A.6.12 Inhuur extra FTE i.v.m. artikel 12	-71				
Totaal Jaarrekening 2019	-990				
<i>A.7 Programmabegroting 2020:</i>					
A.7.1 Cluster Inkomen en participatie		-3.356	-3.115	-2.743	-2.524
A.7.2 Cluster Samenkracht en burgerparticipatie		-9.283	-9.105	-8.475	-8.550
A.7.3 Cluster Jeugd		-2.761	-2.708	-3.196	-3.481
A.7.4 Cluster Maatschappelijke ondersteuning		4.518	5.253	5.772	6.262
Totaal Programmabegroting 2020		-10.881	-9.675	-8.641	-8.294
<i>A.8 Effecten circulaires 2020:</i>					
A.8.1 Decemercirculaire 2019 SD en W&I		-11	-49	-76	-92
A.8.2 Meircirculaire 2020 SD en W&I		PM			
A.8.3 Septemercirculaire 2020 SD en W&I		PM			
A.8.4 Decemercirculaire 2020 SD en W&I		PM			
Totaal effecten circulaires 2020		-11	-49	-76	-92
Begrotingssaldo SD en W&I	-10.363	-10.891	-9.724	-8.717	-8.386

A.1) Programmabegroting 2019

Het saldo van de programmabegroting 2019 voor het sociaal domein en werk & inkomen wordt bepaald aan de hand van:

1. De geboekte baten en lasten op de taakvelden van de gemeentefondsclusters Inkomen en participatie (taakvelden 6.3, 6.4 en 6.5), Samenkracht en burgerparticipatie (taakvelden 6.1 en 6.2), Jeugd (taakvelden 6.72 en 6.82) en Maatschappelijke ondersteuning (taakvelden 6.6, 6.71 en 6.81).
2. De uitkering uit het gemeentefonds (taakveld 0.7) op basis van de septembercirculaire 2018 voor de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning. Dit betreft de algemene uitkering + de decentralisatie-uitkeringen + de integratie-uitkeringen.
3. De overhead (taakveld 0.4) die wordt toegerekend naar rato van de geraamde directe loonkosten (categorie 1.1. Lonen en salarissen).

In bijlage 5.2 staat een cijfermatig overzicht per cluster en per taakveld van de geboekte baten en lasten op basis van Programmabegroting 2019.

A.2) Effecten circulaires 2019

Op basis van de verschillende gemeentefondscirculaires verandert de uitkering uit het gemeentefonds door het jaar heen. Dat is vanzelfsprekend van invloed op het te berekenen begrotingssaldo. In bijlage 5.3 staat een overzicht per gemeentefondscluster op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen van hoe de gemeentefondsuitkering vanaf de stand septembercirculaire 2018 wijzigt in de verschillende daaropvolgende circulaires. Dit betreft de algemene uitkering + de decentralisatie-uitkeringen + de integratie-uitkeringen.

Uitgangspunt is dat als er meer geld komt vanuit het Rijk (gemeentefonds) voor sociaal domein en werk & inkomen dit gebruikt dient te worden voor opvangen van bestaande tekorten. Vlissingen dient via O&O (onontkoombaar en onuitstelbaar) te onderbouwen als een deel betrekking heeft op loon-, prijs- of volumeontwikkelingen of gebruikt dient te worden voor nieuwe taken of intensiveringen van bestaande taken. Het per definitie één op één vertalen in ook hogere lasten of doorzetten naar samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) is niet meer passend in de huidige situatie van Vlissingen en niet mogelijk binnen artikel 12.

Gezien bovenstaand uitgangspunt worden de effecten van de circulaires via vier mutaties op het begrotingssaldo verwerkt:

1. De Programmabegroting is gebaseerd op de septembercirculaire. Alle mutaties ten opzichte van de septembercirculaire in de daaropvolgende circulaires worden een op een geheel als mutatie opgenomen (betreft post A.2 in tabel 5.1).
2. Van de begrotingswijzigingen waarin door Vlissingen de mutaties circulaires worden verwerkt worden alleen de door Vlissingen opgenomen extra lasten voortvloeiende uit de circulaires opgenomen (betreft posten A.3, A.4 en A.5 in tabel 5.1).
3. Deze begrotingswijzigingen zoals beschreven in bovenstaande punt 2 zijn geheel O&O. Dat betekent dat deze extra lasten voortvloeiende uit de circulaires in zijn geheel gecorrigeerd worden (betreft post B in tabel 5.2).
4. Op het moment dat een extra last via O&O wordt geaccordeerd dan wordt deze weer opgenomen (betreft post C in tabel 5.3).

A.3.1) 5e begrotingswijziging 2019 (1e begrotingswijziging 2019 Orionis)

De Eerste begrotingswijziging 2019 Orionis van € 0,395 miljoen in 2019 betreft een wijziging als gevolg van hogere voorlopige Rijksbijdragen op het vlak van werk & inkomen en daarnaast een lager klantenaantal op basis van Jaarrekening 2018 en de structurele doorwerking daarvan. Het structurele effect van deze begrotingswijziging (€ 0,913 miljoen in 2020, € 1,026 miljoen in 2021 en € 1,091 miljoen vanaf 2022) is verwerkt in de Kadernota 2020 en maakt dan ook onderdeel uit van het onder post A.7 berekende saldo Programmabegroting 2020. Voor deze begrotingswijziging is een O&O-onderbouwing benodigd (zie hiervoor de paragrafen 7.3 en 7.4).

A.3.2) 14e begrotingswijziging 2019 (meicirculaire 2019)

De meicirculaire bevat onder andere extra middelen op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. Dit zijn met name loon- en prijsbijstellingen, extra middelen jeugdhulp, verhoging van een aantal bestaande decentralisatie-uitkeringen en een aantal nieuwe decentralisatie-uitkeringen. Deze begrotingswijziging betreft de inzet van deze extra middelen van in totaal € 4,171 miljoen in 2019. Het structurele effect van deze begrotingswijziging is verwerkt in de Programmabegroting 2020 en maakt dan ook onderdeel uit van het onder post A.7 berekende saldo Programmabegroting 2020. Zoals aangegeven onder post A.2 is het één op één vertalen van extra ontvangen middelen in ook hogere lasten of doorzetten naar samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) niet mogelijk binnen artikel 12. Voor deze begrotingswijziging is dan ook een O&O-onderbouwing benodigd (zie hiervoor de paragrafen 7.3 en 7.4).

A.3.3) 15e begrotingswijziging 2019 (2e begrotingswijziging 2019 Orionis)

De Tweede begrotingswijziging 2019 Orionis heeft een positief saldo van € 91.705 voor Vlissingen. De wijzigingen in de begroting komen hoofdzakelijk voort uit nieuwe vaststellingen van de Rijksvergoedingen re-integratie. Daarnaast zijn de loonkosten Wsw en de uitkeringslasten BUIG (budgetten gebundelde uitkeringen) geactualiseerd. Verder zijn de frictiekosten opgenomen in verband met de afbouw van bewindvoering. Ook voor deze begrotingswijziging is een O&O-onderbouwing benodigd.

A.3.4) 22e begrotingswijziging 2019 (3e begrotingswijziging 2019 Orionis)

Deze begrotingswijziging van Orionis resulteert in een tekort van € 179.000. Het aandeel van de gemeente Vlissingen in dit nadelig saldo bedraagt € 95.334. Dit tekort in 2019 ontstaat met name door aanpassingen van de Rijksvergoedingen re-integratie, aanpassingen CAO Wsw en een lagere omzet van het Werkleerbedrijf. Daarnaast verandert door de aangepaste Rijksvergoedingen ook de verdeelsleutel in de gemeenschappelijke regeling Orionis, hetgeen voor Vlissingen resulteert in een hogere bijdrage in het tekort van Orionis Walcheren van € 24.370. Per saldo ontstaat er voor de gemeente Vlissingen o.b.v. voorliggende 3e begrotingswijziging 2019 van Orionis Walcheren derhalve een nadelig saldo van € 119.704. Dit tekort dient geaccordeerd te worden via O&O.

A.3.5) 23e begrotingswijziging 2019 (Budgetoverhevelingen 2019 naar 2020)

Elk jaar zijn er in de begroting bedragen opgenomen voor eenmalige activiteiten. Het kan voorkomen dat deze activiteiten ultimo het jaar nog niet volledig afgerond zijn, maar het voornemen is wel dit het volgende jaar te realiseren. Nadrukkelijk betreft het geen structurele begrotingsbudgetten waar eind het lopende jaar geld resteert. Het gaat om activiteiten waar incidenteel geld voor beschikbaar is gesteld en waarvan de uitvoering is vertraagd. De budgetoverheveling is dus bedoeld om deze incidenteel toegekende bedragen beschikbaar te houden voor de (restant) uitvoering in komend begrotingsjaar. Op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen betreft het een budgetoverheveling van 2019 naar 2020 van € 0,408 miljoen met betrekking tot onderzoeksopdracht Orionis, gezond in de stad (stimuleringsprogramma GIDS), voorkomen schulden en bestrijding armoede, huisvesting statushouders en pilotproject implementatie nieuwe wet inburgering. Het effect 2020 betreft een begrotingswijziging 2020. Deze budgetoverhevelingen dienen via O&O geaccordeerd te worden.

A.4) Eerste bestuursrapportage 2019

Op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen wordt in de Eerste bestuursrapportage 2019 een nadeel gerapporteerd van per saldo € 3,396 miljoen. Dit nadelige saldo dient geheel door Vlissingen via O&O onderbouwd te worden. Het nadelige saldo bestaat uit de volgende posten:

1. Wmo begeleiding: Het tekort van € 0,498 miljoen is ontstaan door een volumegroei en door een verschuiving naar specialistische begeleiding. Dit is een voortzetting van ontwikkelingen die ook in 2018 al zichtbaar was. Bij de Wmo begeleiding is de toename van duurdere specialistische vorm groot doordat inwoners gemakkelijk hier de weg naartoe weten te vinden.

2. Wmo huishoudelijke hulp verstrekkingen: Het tekort van € 0,69 miljoen is ontstaan door volumegroei. Dit komt met name door de invoering van het abonnementstarief, het langer thuis blijven wonen van ouderen en de toename van het aantal ouderen.
3. Doelgroepenvervoer: Op basis van de recente aanbesteding en de huidige klantenaantallen vallen de verwachte kosten voor het doelgroepenvervoer met € 70.000 hoger uit voor het jaar 2019.
4. Jeugdzorg: Het nadeel van € 1,96 miljoen is ontstaan door ten eerste een stijging van het aantal cliënten en ten tweede door het vaker inzetten van duurdere vormen van zorg.
5. Porthos: Vanaf 2020 wordt de toegang tot de Wmo en jeugdzorg door de gemeente zelf georganiseerd. Tot die tijd blijft Porthos dat doen. Gezien een toenemende klantvraag bij zowel de Wmo als de jeugdhulp en omdat de inwoners van Vlissingen geen nadeel mogen ondervinden doordat de toegang sociaal domein vanaf 2020 door Vlissingen wordt gedaan, heeft Porthos voor de rest van 2019 € 434.470 extra nodig. Het aandeel van Vlissingen hierin is € 176.212.

A.5) Tweede bestuursrapportage 2019

Op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen wordt in de Tweede bestuursrapportage 2019 een nadeel gerapporteerd van per saldo € 2,05 miljoen. Ook dit nadelige saldo dient geheel door Vlissingen via O&O onderbouwd te worden. Het nadelige saldo bestaat uit de volgende posten:

1. Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen: Betreft een budgetbijstelling van de uitgaven voor woonvoorzieningen en hulpmiddelen. De verwachte kosten zijn naar verwachting lager dan opgenomen in de Programmabegroting 2019. Gezien de tekorten op andere onderdelen binnen de Wmo vindt bijstelling plaats van het budget ter hoogte van € 89.000 voordelig.
2. Orionis Walcheren: Het resultaat van de Jaarrekening Orionis 2018 is € 940.000 positief. Het aandeel van de gemeente Vlissingen hierin bedraagt € 497.323. Het dagelijks bestuur van Orionis Walcheren stelde voor een bedrag van € 815.000 van het resultaat uit te keren aan de deelnemende gemeenten en een bedrag van € 125.000 toe te voegen aan de algemene reserve van Orionis Walcheren. Het aandeel van de gemeente Vlissingen zou op basis van het voorstel van Orionis € 431.190 bedragen. Ten tijde van het opstellen van de gemeentelijke Jaarrekening 2018 had de besluitvorming over de resultaatbestemming Orionis nog niet plaatsgevonden. Voorzichtigheidshalve is daarom het bedrag van € 431.190 opgenomen in de gemeentelijke Jaarrekening 2018. Conform de besluitvorming is echter het volledige resultaat aan de gemeenten uitgekeerd. Het verschil (497.323 - 431.190) van € 66.133 is als eenmalig voordeel in de Tweede bestuursrapportage 2019 opgenomen.
3. GGD: De Jaarrekening GGD 2018 sluit met een positief resultaat van € 1.411.396. Het voorstel van de GGD was om het volledige positieve resultaat toe te voegen aan de reserves. De Begeleidingscommissie heeft echter geconstateerd dat de toevoeging van het volledige positieve resultaat van 2018 aan de reserve niet past binnen de norm van de VZG (reserve mag maximaal 5% van de exploitatielasten zijn). Van het positieve resultaat (€ 1.411.396) is daarom € 1.260.068 toegevoegd aan de reserves en is € 231.590 terugbetaald aan de deelnemers van de GGD. Het aandeel van Vlissingen bedraagt € 26.312. Dit bedrag is als eenmalig voordeel in de Tweede bestuursrapportage 2019 verwerkt.
4. Rijksbijdragen begeleiding ex-gedetineerden: Betreft de ontvangst van de Rijksbijdrage van € 47.000 voor begeleiding en nazorg van ex-gedetineerden.
5. Overige voordelen sociaal domein van in totaal € 41.000.
6. Inkoop jeugd in natura: Naar verwachting zal het beschikbare budget 2019 voor jeugd overschrijden worden. Directe aanleiding voor deze verwachting is dat de kosten voor zorg in natura voor Vlissingen in het eerste halfjaar van 2019 met 39% stijgen ten opzichte van het eerste halfjaar 2018. Op basis is berekend dat de kosten voor zorg in natura voor heel 2019 uitkomen op €14,5 miljoen. Dit geeft een tekort op de gemeentelijke begroting 2019 van € 274.000.
7. Reserve sociaal domein: In de primaire Programmabegroting 2019 is rekening gehouden met een onttrekking van de reserve sociaal domein ter dekking van de

uitgaven Wmo en jeugdzorg in 2019. Op basis van de later opgestelde gemeentelijke Jaarrekening 2018 is gebleken dat de reserve Sociaal domein is gereduceerd tot € 113.000 als gevolg van een groter gerealiseerd tekort in het sociaal domein. Zie hiervoor ook paragraaf 3.3. De begrote onttrekking van € 797.000 ter dekking van de uitgaven Wmo en jeugdzorg is derhalve als nadelig effect verwerkt.

8. Wmo begeleiding: De kosten voor Wmo begeleiding zijn afgelopen jaar sneller toegenomen dan verwacht. Dit komt omdat er meer hulp via de Wmo nodig is door overbelasting van mantelzorgers, de toegang tot de Wet langdurige zorg (WLZ) strenger is geworden waardoor minder cliënten uitstromen, er een verschuiving plaatsvindt van reguliere (goedkopere) begeleiding naar specialistische begeleiding en het tarief van de specialistische begeleiding is gestegen. Dit betekent een nadelig effect van € 151.100 in 2019. Voor de jaren 2020 en verder betreft het een begrotingswijziging 2020 van € 102.000 voor 2020, € 103.000 voor 2021 en € 104.000 voor 2022.
9. Wmo huishoudelijke hulp: De kosten voor Wmo huishoudelijke hulp zijn eveneens sneller toegenomen dan verwacht. De aanvragen voor huishoudelijke hulp zijn door de invoering van het abonnementstarief en de vergrijzing sterk aan het toenemen. Dit betekent een nadelig effect voor huishoudelijke hulp in 2019 van € 194.000. Voor de jaren 2020 en verder betreft het een begrotingswijziging 2020 van € 24.000 per jaar.
10. Meicirculaire 2019: Dit betreft het aan het sociaal domein en werk & inkomen toegerekende negatieve effect (accres en BCF) van de meicirculaire 2019 van € 388.000.
11. Septembercirculaire 2019 Dit betreft het aan het sociaal domein en werk & inkomen toegerekende negatieve effect (accres en actualisering maatstaven) van de septembercirculaire 2019 van € 462.000.
12. Overige nadelen sociaal domein van in totaal € 53.000.

A.6) Jaarrekening 2019

In de jaarrekening 2019 zijn m.b.t. het sociaal domein en werk & inkomen de volgende posten opgenomen:

1. Het aandeel van Vlissingen in het positieve jaarrekeningresultaat van Orionis van € 0,514 miljoen.
2. Diverse posten van in totaal € 67.000 met name op het vlak van minderheden- en minimabeleid.
3. Nadeel bij de Wmo begeleiding en dagbesteding van € 0,474 miljoen.
4. Nadeel bij de Wmo verstrekkingen van € 0,166 miljoen.
5. Voordeel van € 79.000 bij Wmo beleid.
6. Minder subsidies bij het sociaal cultureel werk van € 0,151 miljoen.
7. Een positieve afrekening op de uitvoeringskosten 2018 van Porthos van € 57.000.
8. Nadeel bij de jeugdzorg van € 1,049 miljoen.
9. Voordeel bij maatschappelijke zorg van € 1,536 miljoen.
10. De dotatie aan de reserve Centrumtaken van € 1,6 miljoen (zie ook tabel 3.4).
11. Inhuur extra FTE i.v.m. tekort formatie sociaal domein van € 35.000 (zie ook post C.8 in tabel 5.3).
12. Inhuur extra FTE i.v.m. artikel 12 van € 71.000 (zie ook post C.9 in tabel 5.3).

A.7) Programmabegroting 2020

Het saldo van de programmabegroting 2020 voor het sociaal domein en werk & inkomen wordt bepaald aan de hand van:

1. De geboekte baten en lasten op de taakvelden van de gemeentefondsclusters Inkomen en participatie (taakvelden 6.3, 6.4 en 6.5), Samenkracht en burgerparticipatie (taakvelden 6.1 en 6.2), Jeugd (taakvelden 6.72 en 6.82) en Maatschappelijke ondersteuning (taakvelden 6.6, 6.71 en 6.81).
2. De uitkering uit het gemeentefonds (taakveld 0.7) op basis van de septembercirculaire 2019 voor de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning
3. De overhead (taakveld 0.4) die wordt toegerekend naar rato van de geraamde directe loonkosten (categorie 1.1. Lonen en salarissen).

In bijlage 5.2 staat een cijfermatig overzicht per cluster en per taakveld van de geboekte baten en lasten op basis van programmabegroting 2020

A.8) Effecten circulaires 2020

Op basis van de verschillende gemeentefondscirculaires verandert de uitkering uit het gemeentefonds door het jaar heen. Dat is vanzelfsprekend van invloed op het te berekenen begrotingssaldo. In bijlage 5.3 staat een overzicht per gemeentefondscluster op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen van hoe de gemeentefondsuitkering vanaf de stand septembercirculaire 2018 wijzigt in de verschillende daaropvolgende circulaires. Dit betreft de algemene uitkering + de decentralisatie-uitkeringen + de integratie-uitkeringen. Zie ook post A.2.

5.3 Geaccepteerd begrotingssaldo

Het in de vorige paragraaf weergegeven begrotingssaldo is berekend op basis van de begrotingsdocumenten (Begroting, Begrotingswijzigingen, Kadernota en Bestuursrapportages) van Vlissingen, Informatie voor Derden (Iv3) van de taakvelden en de gemeentefondscirculaires. Om tot een juiste berekening van een eventuele aanvullende uitkering te komen en om een gelijkwaardige behandeling van artikel 12-gemeenten zoveel als mogelijk te bewerkstelligen, wordt dit saldo aangepast met technische en/of beleidsmatige correcties.

Bij de meer technische correcties gaat het om de consistentie van uitgangspunten en aannames met betrekking tot onder andere de uitkeringen uit het gemeentefonds. Zie hiervoor ook de gedeeltelijke toerekening van de uitkering uit het gemeentefonds (taakveld 0.7) aan de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning (bovenstaande punten A.1 en A.2). Ook wordt nagegaan of de gemeente een primitieve begroting heeft ingediend waarin alle baten en lasten reëel geraamd zijn). Of de baten en lasten reëel geraamd zijn zou moeten blijken uit de toelichting op de baten en lasten, die tenminste het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar bevat.

Bij beleidsmatige correcties gaat het om het zuiveren van onaanvaardbare beleidsintensiveringen, met name het schonen voor nieuw beleid. Hieronder wordt verstaan iedere verhoging van uitgaven ten opzichte van de laatst goedgekeurde primitieve begroting, inclusief gelijktijdig meegenomen wijzigingen.

Na deze correcties resteert het geaccepteerd begrotingssaldo. In tabel 5.2 is de totstandkoming van het geaccepteerd begrotingssaldo op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen weergegeven. Uitgangspunt daarbij is het in de vorige paragraaf bepaalde begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen. Na de tabel wordt een toelichting gegeven op de posten. In bijlage 5.1 staat het geaccepteerd begrotingssaldo van Vlissingen in totaal.

Tabel 5.2 Geaccepteerd begrotingssaldo sociaal domein (SD) en werk & inkomen (W&I) (bedragen x € 1.000)

Omschrijving (bedragen x 1000)	2019	2020	2021	2022	2023
Begrotingssaldo SD en W&I	-10.363	-10.891	-9.724	-8.717	-8.386
<i>B Correcties (i.v.m. O&O benodigd) m.b.t. SD en W&I:</i>					
B.1 Begroting 2019	7.550	8.099	7.471	7.081	7.081
B.2 Begrotingswijzigingen 2019	3.228	-505	-1.026	-1.091	-1.091
B.3 Eerste bestuursrapportage 2019	3.394				
B.4 Tweede bestuursrapportage 2019	1.380				
B.5 Kadernota 2020		4.279	4.876	4.656	4.501
B.6 Begroting 2020		9.400	9.608	10.154	9.756
B.7 Jaarrekening 2019	106				
Totaal correcties	15.658	21.273	20.929	20.800	20.247
Geaccepteerd begrotingssaldo SD en W&I	5.295	10.382	11.205	12.083	11.861

B) Correcties (i.v.m. O&O benodigd) m.b.t. SD en W&I

In de begrotingsdocumenten zijn posten op het vlak van sociaal domein en werk & inkomen opgenomen die aan het O&O-criterium (onontkoombaar en onuitstelbaar) getoetst dienen te worden. Het begrotingssaldo SD en W&I is hiervoor dan ook gecorrigeerd (B.1 t/m B.7). In bijlage 5.4 wordt per begrotingsdocument (Begroting, Begrotingswijzigingen, Bestuursrapportages, Kadernota, Jaarrekening) weergegeven welke posten dit precies betreft. Als voor deze posten is geconstateerd dat ze nog nodig zijn en inderdaad onontkoombaar en onuitstelbaar zijn, dan zijn deze weer opgevoerd bij de berekening van het relevante saldo (paragraaf 5.4).

5.4 Relevante begrotingssaldo

Voor de berekening van het relevante begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen wordt uitgegaan van het in paragraaf 5.3 bepaalde geaccepteerde saldo. Hierop worden wijzigingen aangebracht als gevolg van de voorstellen die in het Tripartite overleg (TPO) tussen gemeente, provincie en de inspecteur zijn besproken voorafgaand aan de vaststelling door de gemeenteraad van Vlissingen. De voorstellen worden daarbij getoetst op het O&O-criterium, de financiële gevolgen en de dekking daarvan. Na verwerking van de via O&O door de provincie en de inspecteur geaccordeerde posten ontstaat het zogenaamde aanvaardbaar begrotingssaldo. Na verwerking van eventuele inzet van reserves (hoofdstuk 3) en mogelijke inbreng van het saldo van de jaarrekening (hoofdstuk 5) ontstaat het relevante begrotingssaldo. In de navolgende tabel 5.3 wordt het relevante saldo sociaal domein en werk & inkomen gepresenteerd. Na de tabel wordt een toelichting op de posten gegeven. In bijlage 5.1 staat het relevante begrotingssaldo van Vlissingen in totaal.

Tabel 5.3 Relevante saldo sociaal domein (SD) en werk & inkomen (W&I)
(bedragen x € 1.000)

Omschrijving (bedragen x 1000)	2019	2020	2021	2022	2023
Geaccepteerd begrotingssaldo SD en W&I	5.295	10.382	11.205	12.083	11.861
<i>C</i> <i>O&O geaccordeerd m.b.t. SD en W&I:</i>					
C.1 Toegangs-kosten WMO en Jeugdzorg	-842	-842	-842	-842	-842
C.2 Reorganisatie toegang Wmo en Jeudzorg: Centraal informatiesysteem	-107				
C.3 Inzet praktijkondersteuner huisartsen	-19				
C.4 1e begrotingswijziging 2019 Orionis	395	913	1.026	1.091	1.091
C.5 Doelgroepenvervoer	-70	-151	-151	-151	-151
C.6 Intervence	-87	-77			
C.7 Porthos	-176				
C.8 Inhuur extra FTE i.v.m. tekort formatie sociaal domein	-35				
C.9 Inhuur extra FTE i.v.m. artikel 12	-71				
C.10 2e begrotingswijziging 2019 Orionis	-21				
C.11 VN-verdrag		-45			
C.12 Reorganisatie toegang Wmo en Jeudzorg: Projectleider	-97				
C.13 Reorganisatie toegang Wmo en Jeudzorg: ICT	-20				
C.14 Reorganisatie toegang Wmo en Jeudzorg: Huisvesting	-70				
C.15 Tijdelijke formatie nieuwe toegang Jeugdwet en Wmo		-295	-295		
C.16 Inhuur extra FTE i.v.m. tekort formatie sociaal domein		-407	-407	-407	-407
C.17 Maatschappelijke opvang	8	9	9	9	9
C.18 Vrouwenopvang	-642	-673	-762	-762	-762
C.19 Geweld hoort nergens thuis	-75	-75	-75		
C.20 3e begrotingswijziging 2019 Orionis	-120				
C.21 Veilig thuis 2020		-6			
C.22 Wmo	-4.273	-3.961	-3.895	-4.047	-4.097
C.23 Jeugdhulp	-5.475	-5.103	-5.361	-4.383	-4.178
C.24 Budgetoverhevelingen 2019 naar 2020	408	-408			
C.25 Invoering Wet verplichte GGZ		-58	-59	-60	-60
C.26 Ambulantisering GGZ		-45	-57	-67	-69
C.27 Procescoördinator slachtoffers mensenhandel		-11	-11	-11	-11
C.28 Boodschappenservice Orionis		50	50	50	50
C.29 Overhead team Wmo en Jeugd		85	85	85	85
C.30 Kwijtschelding		-18			
C.31 Volumegroei en loon- en prijsbijstelling centrumgemeentetaken 2019	-3.709				
C.32 Diverse nadelen Tweede Bestuursrapportage 2019	-53				
C.33 LPO participatie 2019	-507				
Totaal O&O geaccordeerd	-15.658	-11.118	-10.745	-9.495	-9.342
Aanvaardbaar begrotingssaldo SD en W&I	-10.363	-736	460	2.588	2.519
D Inbreng reserves	0				
E Inbreng saldo jaarrekening	0				
Relevante begrotingssaldo SD en W&I	-10.363	-736	460	2.588	2.519

Let op: de verwachting is dat voor 2020 en verder het relevante saldo nog zal wijzigen. De gemeente Vlissingen moet voor die jaren immers nog diverse posten via onontkoombaar en onuitstelbaar (O&O) onderbouwen. Deze posten zitten nu nog als correctie in de cijfers (verschil tussen B in tabel 5.2 en C in tabel 5.3). Daarnaast dienen in die jaren nog de resultaten van de in dit rapport beschreven maatregelen verwerkt te worden.

C.1) Toegangs-kosten WMO en jeugdzorg

Binnen het sociaal domein heeft Vlissingen te maken met steeds toenemende kosten binnen de jeugdhulp en de Wmo. Dit als gevolg van een toename van het aantal personen dat ondersteuning en hulp nodig heeft. De toegangsorganisatie voor de jeugdhulp en Wmo is de belangrijkste factor om grip te hebben en sturing te geven aan deze ontwikkeling. De afgelopen jaren is de huidige toegangsorganisatie Porthos hiertoe onvoldoende in staat gebleken als gevolg van problemen binnen de interne organisatie. Dit als gevolg van een te optimistische inschatting van klantenaantallen op basis waarvan de organisatie is ingericht.

De praktijk leert dat het aantal klantenaantallen al bij aanvang hoger was dan verwacht. Gepoogd is de afgelopen jaren om meer grip te krijgen op het zorgvolume, onder andere via versterking van de toegangsorganisatie. Voor de kosten die dat met zich meebracht zijn vanaf 2016 per jaar incidentele middelen uit de reserve sociaal domein ingezet. De conclusie is echter dat dit tot nu toe nog niet voldoende is gelukt en dat de toegangsorganisatie structureel moet worden versterkt om meer grip te krijgen op het zorgvolume. Daarom is de begroting 2019 van Vlissingen structureel opgehoogd met € 0,842 miljoen per jaar voor de toegangskosten Wmo en jeugdhulp. Overigens is besloten door Vlissingen om vanaf 2020 de lokale toegang tot de Wmo en jeugdzorg binnen de eigen gemeentelijke organisatie te organiseren en niet meer via Porthos. Ook dan is echter de extra € 0,842 miljoen per jaar nodig voor de toegang. De inrichting van de toegang is onderdeel van het lopende artikel 12-onderzoek om te bezien in hoeverre hier op termijn de lasten omlaag kunnen (zie hiervoor hoofdstuk 4).

C.2) Reorganisatie toegang Wmo en jeugdzorg: Centraal informatiesysteem

Als gevolg van het beëindigen van het samenwerkingsverband Porthos is de uitvoering van toegangstaken op het gebied van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning per 1-1-2020 weer bij de gemeente Vlissingen komen te liggen. Voor de uitvoering van de toegang is een specifiek informatiesysteem noodzakelijk. Bij het niet tijdig beschikbaar hebben van dit systeem zal de gemeente niet in staat zijn om aan haar vanuit genoemde wetten voorkomende verplichtingen te voldoen. Dat betekent o.a. dat personen en gezinnen de zorg en ondersteuning waar zij van afhankelijk zijn niet tijdig zullen ontvangen. Bovendien kan de gemeente zonder informatiesysteem niet aan haar contractuele verplichtingen jegens zorgleveranciers voldoen waardoor niet alleen klanten, maar ook deze leveranciers in de problemen komen. De kosten om het informatiesysteem per 1-1-2020 operationeel te hebben waren € 0,107 miljoen.

C.3) Inzet praktijkondersteuner huisartsen

Sinds de nieuwe Jeugdwet zijn alle gemeenten zelf verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Door de huisarts geïndiceerde jeugdhulp is wettelijk verplicht. De Walcherse gemeenten Vlissingen, Middelburg en Veere werken dan ook samen met de Zeeuwse huisartsen coöperatie (ZHCO) om de eerste lijn te versterken. Sinds oktober 2016 is een pilot gestart met als belangrijkste doel zo vroeg mogelijk de jongere en het gezin te ondersteunen als zich problemen voordoen. Inmiddels is uit de uitgebreide evaluatie van 2 pilotjaren gebleken dat het werkt om een praktijkondersteuner-GGZ met aandachtgebied jeugd toe te voegen aan het team in de huisartsenpraktijk. De jeugdigen ontvangen eerder de hulp die ze nodig hebben en worden minder vaak doorverwezen naar duurdere specialistische zorg. Daarom willen gemeenten en de ZHCO het mogelijk maken dat elke huisartsenpraktijk in Walcheren hieraan kan meedoen. Hiervoor was voor Vlissingen € 19.328 in 2019 nodig. Vanzelfsprekend is de jeugdzorg en de mogelijke maatregelen om de lasten te verminderen onderdeel van het lopende artikel 12-onderzoek (zie hoofdstuk 4).

C.4) 1e begrotingswijziging 2019 Orionis

De Eerste begrotingswijziging 2019 Orionis van € 0,395 miljoen in 2019, € 0,913 miljoen in 2020, € 1,026 miljoen in 2021 en € 1,091 miljoen vanaf 2022, betreft een wijziging als gevolg van hogere voorlopige Rijksbijdragen op het vlak van werk & inkomen en daarnaast een lager klantenaantal op basis van Jaarrekening 2018 en de structurele doorwerking daarvan. Orionis voert veel taken uit op het vlak van werk & inkomen en ook bij Orionis wordt dan ook in aanvulling op eerdere onderzoeken een verdiepend onderzoek uitgevoerd, nader beschreven in hoofdstuk 4.

C.5) Doelgroepenvervoer

Gemeenten zijn verplicht een regeling vast te stellen op basis waarvan ouders van leerlingen, onder bepaalde voorwaarden, aanspraak kunnen maken op bekostiging van de vervoerkosten van en naar school. De wettelijke basis van het leerlingenvervoer ligt in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs. Het leerlingenvervoer omvat leerlingen van basisscholen, speciale scholen voor

basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Op 30 januari 2019 hebben de drie Walcherse gemeenten een nieuwe aanbesteding gedaan voor het uitvoeren van het doelgroepenvervoer voor een periode van vier jaar. De kosten op basis van de nieuwe gunning en op basis van het huidige klantenaantal zijn € 1,63 miljoen voor 2019 en € 1,711 miljoen vanaf 2020. Ten opzichte van de gebudgetteerde bedragen in de begroting betekent dit een tekort van € 70.000 voor 2019 en € 151.000 vanaf 2020. Het doelgroepenvervoer in de brede zin (Wmo, dagbesteding, leerlingenvervoer, Jeugdwet en Participatiewet) is onderwerp van onderzoek (zie hoofdstuk 4).

C.6) Intervence

Om de taken uit de Jeugdwet uit te voeren kopen de Zeeuwse gemeenten via de Inkooporganisatie jeugdhulp Zeeland (IJZ) samen diensten in bij verschillende organisaties. Een van deze organisaties is Intervence. Zij voert als Zeeuwse Gecertificeerde Instelling (GI) de regie voor gezinnen en kinderen die te maken krijgen met jeugdbescherming of jeugdreclassering. In de loop van 2018 is de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening Intervence onder grote druk gekomen. Er zijn wachtlijsten en de (financiële) bedrijfsvoering is niet op orde. Ruim 800 gezinnen zijn betrokken bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering vanuit Intervence. Na een intensief overlegtraject is tussen de Zeeuwse gemeenten, Intervence en het Ministerie van Justitie en Veiligheid is een Bestuursakkoord afgesloten. Hierin wordt enerzijds de financiering van Intervence gegarandeerd en anderzijds een plan opgesteld met een voorstel voor het gewenste duurzame 'GI-landschap' in Zeeland voor de periode 2020 en verder. Uit dit Bestuursakkoord vloeit voor 2019 en 2020 een instandhoudingsbijdrage voort. Door deze bijdrage kan de organisatie blijven draaien en wordt zij in staat gesteld een aantal bezuinigingen door te voeren en wachtlijsten terug te dringen. Ook de Gecertificeerde Instellingen worden onderzocht in het kader van het lopende artikel 12-onderzoek (zie hoofdstuk 4).

C.7) Porthos

Vanaf 1 januari 2020 is iedere Walcherse gemeente verantwoordelijk voor een eigen toegang voor de Wmo en Jeugdwet en is Porthos opgeheven. In 2019 moest Porthos echter nog operationeel blijven en de taken kunnen uitvoeren. Dit stond onder druk vanwege de hoge werkdruk door een toenemen de klantvraag en door de bijzondere omstandigheden waarin Porthos verkeerde (going-concern-status tot 1 januari 2020 en door de benodigde ontvlechting diverse personeelsmutaties en inwerktrajecten). Als gevolg van extra kosten voor ziektevervanging, hogere kosten door een algemene loonstijging en extra lasten om de hoge werkdruk op te vangen en achterstanden te voorkomen, ontstond er in 2019 een tekort van € 434.470 bij Porthos. Het aandeel van Vlissingen hierin was € 176.212.

C.8 en C.9) Inhuur extra FTE i.v.m. tekort formatie sociaal domein en extra FTE i.v.m. artikel 12

Er heeft een intern onderzoek plaatsgevonden naar de inhoudelijke opgaaf binnen het sociaal domein en de benodigde formatie. Daarnaast heeft Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar de formatie van het team sociaal. De uitkomsten van de onderzoeken laten zien dat er een tekort is aan formatie voor de uitvoering van de taken. Ook de visitatiecommissie VNG benoemt in haar rapport dat extra capaciteit nodig is om zowel inzicht als sturing binnen het sociaal domein goed te kunnen inrichten. Naast de structurele taken op het gebied van Wmo, jeugd, inkomen en participatie, maatschappelijk werk en welzijn zijn er daarnaast op het ogenblik veel taken die een meer tijdelijk karakter hebben en een substantiële inzet vragen van de ambtelijke organisatie, zoals de onderzoeken in het kader van artikel 12 die in hoofdstuk 4 zijn beschreven. In 2019 was daarom € 35.420 benodigd voor inhuur van extra FTE voor tekort formatie sociaal domein en € 70.840 voor inhuur extra FTE voor onderzoeken artikel 12.

C.10) 2e begrotingswijziging 2019 Orionis

In de Tweede begrotingswijziging 2019 van Orionis wordt een positief saldo gepresenteerd van € 0,173 miljoen. Dit komt door hogere Rijksbijdragen uit het gemeentefonds voor Wsw-lonen, re-integratie en beschut werken. Daar staat tegenover een lagere

Rijksvergoeding voor de BUIG en een nadeel op de frictiekosten afbouw bewindvoering. Het aandeel van Vlissingen hierin bedraagt afgerond € 92.000. De hogere bijdragen uit het gemeentefonds (€ 70.000 voor inkomen en participatie en € 43.000 voor beschut werken) zijn reeds verwerkt via post A2 in tabel 5.1. Per saldo resteert dan ook een te verwerken bedrag van - € 21.000 voor deze 2^e begrotingswijziging Orionis.

C.11) VN-verdrag

In juli 2016 heeft Nederland het VN-Verdrag Handicap geratificeerd. Met deze ratificatie is aan de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet de verplichting toegevoegd om in de periodieke plannen op te nemen hoe de gemeente uitvoering geeft aan het VN-Verdrag. Bij voorkeur worden deze periodieke plannen samengevoegd tot één integraal plan: de Lokale Inclusie Agenda. Daartoe is tijdelijk in 2020 extra inzet nodig van 0,5 fte. De kosten hiervoor zijn € 45.000.

C.12, C.13 en C.14) Reorganisatie toegang Wmo en jeugdzorg: Projectleider, ICT en Huisvesting

Als gevolg van het beëindigen van het samenwerkingsverband Porthos is de uitvoering van de toegangstaken op het gebied van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning per 1-1-2020 weer bij de gemeente Vlissingen komen te liggen. In 2019 zijn hiervoor de volgende investeringen gedaan:

- € 20.000 voor een aanvullende koppeling en zorgmail met betrekking tot het centraal informatiesysteem;
- € 70.000 voor de inrichting van nieuwe werkplekken voor de medewerkers van Porthos die in het stadhuis van Vlissingen komen werken;
- € 96.800 voor de aanstelling van een projectleider voor de organisatie van de nieuwe toegang voor Wmo en jeugd.

C.15) Tijdelijke formatie nieuwe toegang Jeugdwet en Wmo

Zoals eerder aangegeven moeten de inwoners die een beroep doen op de Jeugdwet en Wmo per 01-01-2020 rechtstreeks bij de gemeente Vlissingen zijn. De toegang gaat dan niet meer via Porthos en de gemeente Vlissingen moet dan beschikken over een eigen toegangsorganisatie. De inschatting is dat voor de uitvoering van de werkzaamheden hiervoor in 2020 en 2021 tijdelijk extra formatie nodig is van vooralsnog drie FTE. Dit betreft een bedrag van € 295.000 per jaar. Deze tijdelijke inzet is onder andere nodig om:

- de achterstanden in de werkzaamheden bij Porthos weg te werken;
- de toename in het aantal Wmo-aanvragen te kunnen verwerken;
- de in complexiteit toegenomen casussen te behandelen;
- de medewerkers bij te scholen;
- de processen goed in te kunnen richten;
- de (nieuwe) wettelijke taken te kunnen uitvoeren.

C.16) Inhuur extra FTE i.v.m. tekort formatie sociaal domein

De beschikbare formatie in 2019 voor het sociaal domein is onvoldoende in relatie tot de structurele inhoudelijke opgave. Dit blijkt uit een aantal onderzoeken:

- Uit het interne onderzoek naar de formatie van het team Sociaal door Vlissingen blijkt een substantieel tekort aan formatie, namelijk 4.6 fte voor de huidige taken.
- Uit een externe benchmark uitgevoerd door Berenschot blijkt dat Vlissingen, in een vergelijking met 10 referentiegemeenten, een substantieel tekort heeft aan beleidsformatie. Die conclusie baseert Berenschot, naast de resultaten van het kwantitatieve onderzoek, mede op basis van het feit, dat de gemeente Vlissingen een bovengemiddelde sociale problematiek kent die niet overeenkomt met gemeenten met vergelijkbare omvang. Berenschot adviseert de uitkomsten van het door Vlissingen zelf uitgevoerde onderzoek over te nemen.
- In het onderzoek van de Visitatiecommissie VNG wordt gesteld dat Vlissingen een tekort heeft aan beleidsformatie in relatie tot de inhoudelijke opgaaf en de financiële opdracht in het kader van artikel 12.

Besloten is dan ook om de formatie sociaal domein structureel met 4,6 FTE uit te breiden. Dat is 3.6 FTE reguliere taken en 1 FTE data-analyse. Deze extra formatie is nodig om inzicht en sturing beter in te kunnen richten, een meer innovatief en proactief in plaats van reactief beleid te ontwikkelen en grip te krijgen en te houden op de kostenontwikkeling binnen het sociaal domein. Hiervoor is € 0,407 miljoen per jaar nodig vanaf 2020. Voor nu is dit structureel gehonoreerd door de inspecteur. Wel zal op basis van de uitkomsten van de onderzoeken in het kader van artikel 12 (hoofdstuk 4) opnieuw bezien moeten worden wat een passende omvang moet zijn voor de formatie van het team sociaal domein.

C.17, C.18 en C.19) Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en geweld hoort nergens thuis

Zoals eerder aangegeven is het uitgangspunt dat als er meer geld komt vanuit het Rijk (gemeentefonds) voor sociaal domein en werk & inkomen dit gebruikt dient te worden voor opvangen van bestaande tekorten. Vlissingen dient via O&O (onontkoombaar en onuitstelbaar) te onderbouwen als een deel betrekking heeft op loon-, prijs- of volumeontwikkelingen of gebruikt dient te worden voor nieuwe taken of intensiveringen van bestaande taken. Het per definitie één op één vertalen in ook hogere lasten of doorzetten naar samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) is niet meer passend in de huidige situatie van Vlissingen en niet mogelijk binnen artikel 12. De volgende posten betreft in totaliteit extra geld uit de meicirculaire 2018 (begroting 2019) en de meicirculaire 2019 (14^e begrotingswijziging 2019), welke via O&O zijn beoordeeld en geaccordeerd:

- **Maatschappelijke opvang (MO):** Als gevolg van een herverdeling van het macrobudget ontvangt Vlissingen per saldo minder geld voor MO (€ 8.000 in 2019 en € 9.000 vanaf 2020). Via post A.1 (Programmabegroting 2019) en post A.2 (Effecten circulaires 2019) in tabel 5.1 is dat negatieve effect reeds verwerkt in het begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen. Omdat de uitvoering van de centrumtaak MO is belegd bij een derde partij (CZW-bureau) betekent deze daling van het budget voor Vlissingen dat het CZW-bureau minder geld krijgt voor MO van Vlissingen. Dat betekent een positief effect voor de begroting van Vlissingen. Per saldo resulteert een neutraal effect voor het geaccepteerde begrotingssaldo.
- **Vrouwenopvang (VO):** In verband met de radarfunctie Veilig Thuis (in het kader van de aangescherpte wet Meldcode) en door volume-effecten ontvangt Vlissingen meer geld voor VO (€ 0,642 miljoen in 2019, € 0,672 miljoen in 2020 en € 0,762 vanaf 2021). Via post A.1 (Programmabegroting 2019) en post A.2 (Effecten circulaires 2019) in tabel 5.1 is dat positieve effect reeds verwerkt in het begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen. Omdat de uitvoering van de centrumtaak VO is belegd bij het CZW-bureau, kan door het accorderen via O&O dit geld aan het CZW-bureau ter beschikking worden gesteld voor het doel waarvoor de middelen aan Vlissingen zijn verstrekt. Dat betekent een negatief effect voor de begroting van Vlissingen. Per saldo resulteert een neutraal effect voor het geaccepteerde begrotingssaldo.
- **Geweld hoort nergens thuis:** Gemeenten zijn wettelijk verplicht om in regionale samenwerking te komen tot het opstellen van een regiovisie ten aanzien van geweld in huis. Voor de uitvoering van de regiovisie is het noodzakelijk verder vorm te geven aan het regionale uitvoeringsprogramma 'Voor een toekomst zonder geweld'. In de meicirculaire 2019 wordt aangegeven dat er voor de periode 2019-2021 per centrumgemeente € 75.000 per jaar wordt toegevoegd t.b.v. een projectleider Geweld Hoort Nergens Thuis. Via post A.2 (Effecten circulaires 2019) in tabel 5.1 is dat positieve effect reeds verwerkt in het begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen. Ook deze taak is belegd bij het CZW-bureau. Door het accorderen via O&O van dit bedrag, kan dit aan het CZW-bureau ter beschikking worden gesteld. Dat betekent een negatief effect voor de begroting van Vlissingen. Per saldo resulteert een neutraal effect voor het geaccepteerde begrotingssaldo.

C.20) 3e begrotingswijziging 2019 Orionis

Het resultaat van de 3^e begrotingswijziging 2019 Orionis bestaat uit twee onderdelen:

1. Het saldo van de begrotingswijziging is € 179.000 nadelig, wat de gemeentelijke bijdrage verhoogd. Dit nadeel is ontstaan bij de re-integratie (met name lagere

Rijksvergoeding), de werkinfrastructuur (met name achterblijvende omzet) en de bedrijfsvoering (met name Cao-ambtenaren). Het aandeel van Vlissingen hierin is € 95.334.

2. Door definitieve vaststelling van bijna alle Rijksvergoedingen diende de verdeelsleutel aangepast te worden. Voor Vlissingen betekende dit een hogere bijdrage van € 24.370.

C.21) Veilig thuis 2020

Als gevolg van de Wet Meldcode is er een toename van het aantal meldingen en dus van het werk bij Veilig Thuis Zeeland, onderdeel van GGD Zeeland. Vooralsnog heeft Vlissingen in haar zienswijze aangegeven te willen aansluiten bij het advies van de Begeleidingscommissie GR GGD Zeeland en de GGD toestemming te geven om in 2020 incidenteel € 300.000 extra in te zetten voor de meest noodzakelijke inzet op de wettelijke taken van Veilig Thuis en zo maximaal mogelijk zicht te houden op veiligheid. Hiervoor dient € 256.000 te worden onttrokken aan de algemene reserve van GGD en voor het resterende deel van € 44.000 de gemeentelijke bijdrage te verhogen. Het Vlissingse aandeel bedraagt € 5.601.

C.22) Wmo

Het via O&O geaccordeerde bedrag Wmo voor 2019 betreft de volgende posten:

- Wmo (Begroting 2019 nummer 3.3.5 a): - € 1,742 miljoen.
- Dekking via bestemmingsreserve sociaal domein (Begroting 2019 nummer 3.3.5 b): + € 0,797 miljoen.
- Wmo begeleiding (Begroting 2019 nummer 3.3.9 b): - € 0,2 miljoen.
- Wmo huishoudelijke hulp (Begroting 2019 nummer 3.3.9 b): - € 0,505 miljoen.
- Wmo begeleiding (Eerste bestuursrapportage 2019 nummer 18): - € 0,498 miljoen.
- Wmo HH Verstrekkingen (Eerste bestuursrapportage 2019 nummer 19): - € 0,69 miljoen.
- Loon- en prijsbijstelling Wmo 2015 (14e begrotingswijziging 2019 (meicirculaire 2019) nummer 4.2): - € 0,227 miljoen
- Loon- en prijsbijstelling WmoHV (14e begrotingswijziging 2019 (meicirculaire 2019) nummer 4.3): - € 0,155 miljoen.
- Bestemmingsreserve Sociaal domein (Tweede bestuursrapportage 2019 nummer 3): - € 0,797 miljoen.
- Wmo begeleiding (Tweede bestuursrapportage 2019 nummer 4): - € 0,151 miljoen.
- Wmo huishoudelijke hulp (Tweede bestuursrapportage 2019 nummer 5): - € 0,194 miljoen.
- Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen (Tweede bestuursrapportage 2019 nummer 1): + € 0,089 miljoen.

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning is de gemeente verantwoordelijk voor de ondersteuning aan inwoners die niet op eigen kracht en/of met behulp van enkel het eigen netwerk zelfredzaam zijn, maatschappelijk kunnen participeren en gebruik kunnen maken van algemene voorzieningen. Het betreft hierbij voorzieningen op het vlak van huishoudelijke hulp en begeleiding. Doel is de inwoners te helpen, zodat zij zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en deel kunnen nemen aan de maatschappij. Nadat melding is gedaan van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning start het onderzoek naar de zelfredzaamheid van de klant. Onderzocht wordt wat deze zelf nog kan, wat andere mensen uit het netwerk kunnen doen, of er sprake is van een voorliggende voorziening en of er zorg en ondersteuning vanuit andere wetgeving, zoals de Zorgverzekeringswet of Participatiewet, mogelijk is. De mate van zelfredzaamheid geeft tevens de mate waarin ondersteuning vanuit vernoemde Wmo-voorzieningen zal worden ingezet.

In 2019 en dat zet zich door in 2020 is sprake van een structurele stijging van het aantal klanten in Vlissingen, zowel bij de huishoudelijke hulp als bij de begeleiding. Het aantal inwoners in Vlissingen dat een beroep doet op ondersteuning via de Wmo is in het derde kwartaal 2019 met 20% toegenomen ten opzichte van het derde kwartaal 2018. De redenen hiervoor zijn:

1. Grotere bekendheid van de inwoners met de Wmo-voorzieningen en een daardoor groter beroep op de voorzieningen.
2. Vergrijzing en daarnaast zijn de inwoners van Vlissingen sterker vergrijsd dan het Nederlandse gemiddelde. Vlissingen heeft een hoger percentage 55-plusers dan gemiddeld in Nederland.
3. Aanzuigende werking van het abonnementstarief huishoudelijke hulp.
4. Langer thuisblijven of moeten wonen en de extramuralisatie. Hierdoor stijgen de benodigde hulpmiddelen, woonvoorzieningen (-aanpassingen), huishoudelijke hulp, dagbesteding en vervoersvoorzieningen.
5. Relatief veel inwoners van Vlissingen hebben een zwakkere sociaaleconomische status (positie van mensen op de maatschappelijke ladder, bepaald o.b.v. opleidingsniveau, beroepsstatus en hoogte van het inkomen) en ervaren een slechtere gezondheid dan gemiddeld in Nederland.

Naast bovenstaande volume-effecten zijn er ook prijseffecten bij zowel de begeleiding als de huishoudelijk hulp onder andere als gevolg van stijgende tarieven (o.a. door Cao-stijgingen), toename duurdere specialistische begeleiding en stijging vervoerskosten.

Gezien de oplopende tekorten is de Wmo vanzelfsprekend onderwerp in het lopende artikel 12-onderzoek. Bezien dient te worden of er (nog) mogelijkheden zijn om verbetering aan te brengen zodat de lasten bij de Wmo structureel kunnen dalen. Omdat een deel van de stijging van de lasten van de Wmo voorkomt uit de bevolkingssamenstelling (zwakkere sociaaleconomische status en sterkere vergrijzing) zal ook de verfolgevaluatie van de verdeelmodellen sociaal domein hierbij een rol spelen. Bezien dient te worden in hoeverre eventuele nieuwe verdeelmodellen (beter) rekening houden met deze structuurkenmerken.

Zie voor het onderzoek Wmo en de verfolgevaluatie verdeelmodellen hoofdstuk 4. In hoofdstuk 4 wordt ook een ambitieniveau van daling van de nettolasten vanaf 2020 voor het sociaal domein en werk & inkomen als geheel gepresenteerd, zodat ook het tekort Wmo vanaf 2020 met een pakket maatregelen fors wordt gereduceerd.

C.23) Jeugd

Het via O&O geaccordeerde bedrag jeugdzorg voor 2019 betreft de volgende posten:

- Jeugdzorg (Begroting 2019 nummer 3.3.4): - € 1,456 miljoen.
- Jeugdzorg (Begroting 2019 nummer 3.3.9 b): - € 0,281 miljoen.
- Jeugdzorg (Eerste bestuursrapportage 2019 nummer 21): - € 1,96 miljoen.
- Loon- en prijsbijstelling jeugd (14e begrotingswijziging 2019 (meicirculaire 2019) nummer 4.4): - € 0,306 miljoen.
- Jeugdhulp extra middelen (14e begrotingswijziging 2019 (meicirculaire 2019) nummer 4.5): - € 1,124 miljoen.
- Voogdij/18+ (14e begrotingswijziging 2019 (meicirculaire 2019) nummer 3): - € 0,45 miljoen.
- Compensatieregeling (14e begrotingswijziging 2019 (meicirculaire 2019) nummer 4.6): - € 0,023 miljoen.
- Verhoging leeftijdsgrenzen gezinshuizen (14e begrotingswijziging 2019 (meicirculaire 2019) nummer 4.14): - € 6.000.
- Inkoop jeugd in natura (Tweede bestuursrapportage 2019 nummer 1): - € 0,274 miljoen.

Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdhulp en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Een ander deel van de zorgtaken voor kinderen en jongeren wordt geregeld door de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). De meeste kinderen en jongeren onder de 18 jaar die hulp, zorg of ondersteuning nodig hebben, krijgen echter te maken met de Jeugdwet en dus met de gemeente. De zorg vormen die hieronder vallen zijn zorg en hulp bij opvoedingsproblemen, geestelijke gezondheidszorg (GGZ), zorg bij een lichte lichamelijke of lichte verstandelijke beperking, individuele begeleiding en dagbesteding in

groepsverband, vervoer bij begeleiding en vervoer naar een instelling, persoonlijke verzorging, kindbescherming en jeugdreclassering en gesloten jeugdzorg.

Er is sprake van een toename van de lasten bij alle vormen van de jeugdhulp, maar vooral bij de ambulante hulp, de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) jeugd en de gesloten jeugdhulp. In vergelijking met eerste half jaar van 2018 heeft er in het eerste halfjaar van 2019 een stijging plaatsgevonden van de lasten van 39%. De door Vlissingen aangegeven redenen van de stijging van de lasten zijn:

1. Aanpassing tarieven als gevolg van prijsindexering.
2. Specifieke verhoging van tarieven van gecertificeerde instellingen en vervoersdiensten. Deze aanpassing vloeide voort uit het feit dat de tarieven 15 tot 25% onder de adviestarieven van de Nederlandse Zorg Autoriteit lagen, waardoor sommige organisaties toenemende problemen kregen.
3. Toename van het aantal jeugdigen dat hulp krijgt (volumegroei) door o.a. het dichtbij organiseren van de jeugdhulp en daardoor betere bekendheid met de voorzieningen.
4. Toename complexiteit, intensiteit en duur van hulptrajecten.
5. Open-einde-regeling ten opzichte van begrensde (Rijks)budgetten
6. Overheveling van een stuk hoog complexe zorg uit de AWBZ naar de Jeugdwet. Het blijkt dat meer kinderen hieronder zijn gaan vallen dan financieel is overgedragen uit de AWBZ.
7. Met de introductie van alle gedecentraliseerde loketten zijn apparaatskosten toegenomen en ook meer dan hiervoor als uitvoeringskosten in de oorspronkelijke macrobudgetten is meegegeven.
8. Vanuit de wens tot controle zijn meer regels en procedures ingevoerd. Buiten een gezamenlijk berichtenverkeer hebben aanbieders in Zeeland te maken met verschillende procedures van gemeentelijke toegangen.

Bovenstaande redenen worden onder andere ook aangegeven als verklaring voor de landelijk toegenomen lasten in de jeugdzorg.

Naast bovenstaande redenen zou de stijging van de lasten voor Vlissingen voor een deel veroorzaakt kunnen worden door specifieke structuurkenmerken, waardoor Vlissingen meer jeugdigen heeft in de jeugdzorg. Wanneer Vlissingen wordt vergeleken met een aantal andere gemeenten wordt echter geen afwijkend beeld geconstateerd wat betreft het aantal jeugdigen dat een beroep doet op de jeugdhulp. Ook in een specifiek benchmarkonderzoek met 25 andere gemeenten bleken geen grote verschillen tussen Vlissingen en de overige onderzochte gemeenten. In alle onderzochte gemeenten is sprake van een min of meer gelijke toename van het volume aan jeugdhulp in de periode 2015-2018.

Gezien de oplopende tekorten is ook de jeugdzorg onderwerp in het lopende artikel 12-onderzoek. Zie hiervoor hoofdstuk 4. In hoofdstuk 4 wordt ook een ambitieniveau van daling van de nettolasten vanaf 2020 voor het sociaal domein en werk & inkomen als geheel gepresenteerd, zodat ook het tekort jeugdzorg vanaf 2020 met een pakket maatregelen fors wordt gereduceerd.

C.24) Budgetoverhevelingen 2019 naar 2020

Elk jaar zijn er in de begroting bedragen opgenomen voor eenmalige activiteiten. Het kan voorkomen dat deze activiteiten ultimo het jaar nog niet volledig afgerond zijn. Voornemen is deze activiteiten het volgende jaar te realiseren. Nadrukkelijk betreft het hier geen structurele begrotingsbudgetten waar eind van het jaar geld resteert. Het gaat om activiteiten waar incidenteel geld voor beschikbaar is gesteld en waarvan de uitvoering is vertraagd. De budgetoverheveling is bedoeld om deze incidenteel toegekende bedragen beschikbaar te houden voor de uitvoering (van het restant) in komend begrotingsjaar. Via O&O zijn de volgende budgetoverhevelingen goedgekeurd:

1. Extern onderzoek Orionis: € 90.000.
2. Gezond in de stad: € 25.000.
3. Schuldpreventie en bestrijding armoede: € 75.000.
4. Participatietrajecten (inburgering): € 50.000.

5. Statushouders: € 168.000.

C.25 en C.26) Invoering Wet verplichte GGZ en ambulantisering GGZ

Vanaf januari 2020 trad de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (WvGGZ) in werking. Deze wet vervangt de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ). De nieuwe wet regelt de rechten van mensen die te maken hebben met verplichte zorg in de GGZ. De nieuwe taken vanuit de WvGGZ omvatten: de hoorplicht, een meldpunt, het verkennend onderzoek, het aanvragen van een zorgmachtiging bij de Officier van Justitie en de communicatie met de melder en behandelaar. De kosten van het inrichten, beleggen en in de lucht houden van deze taken worden gedekt via de Rijksbijdrage Invoering WvGGZ van € 58.000 in 2020 (meicirculaire 2019) en Rijksbijdrage Ambulantisering GGZ van € 45.000 in 2020 (septembercirculaire 2019). Het extra geld van deze Rijksbijdragen is reeds verwerkt in tabel 5.1 onder post A.2 (effecten circulaire). Via deze O&O-goedkeuring kan het geld ook daadwerkelijk besteed worden.

C.27) Projectcoördinator slachtoffers mensenhandel

Het Rijk en gemeenten hebben in het Interbestuurlijk Programma 2018 afgesproken samen een regionaal dekkend aanbod van zorgcoördinatoren voor slachtoffers van mensenhandel te gaan realiseren. De reden is dat er weliswaar diverse vormen van hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel door diverse organisaties zijn, maar dat het ontbreekt aan samenwerking en regie en een plek waar kennis over zowel strafrecht als opvang en ondersteuning bij elkaar komt. Besloten is dan ook om met ingang van 2020 een procescoördinator voor een integrale aanpak van mensenhandel en voor de zorg aan slachtoffers van mensenhandel aan te stellen voor Zeeland. De lasten hiervoor zijn voor Vlissingen structureel € 10.600 per jaar met ingang van 2020.

C.28) Boodschappenservice Orionis

Sinds 1 oktober 2012 biedt Orionis Walcheren een boodschappenservice én een was- en strijkservice aan. Boodschappen doen, wassen en strijken wordt sinds die datum niet langer toegekend binnen de huishoudelijke hulp of zorg. Van de boodschappenservice wordt, zeker in verhouding tot de kosten, te weinig gebruik gemaakt. Tegenwoordig zijn er algemeen gebruikelijke voorzieningen die in het bezorgen van boodschappen voorzien. Vlissingen heeft daarom besloten de boodschappenservice met ingang van 1 januari 2020 te beëindigen. Orionis Walcheren krijgt de opdracht om te zorgen voor een soepele overgang naar alternatieve oplossingen. De besparing die dit oplevert is € 50.000 per jaar.

C.29) Overhead team Wmo en jeugd

Zoals eerder aangegeven moeten de inwoners die een beroep doen op de Jeugdwet en Wmo in 2020 voor het eerst bij de gemeente Vlissingen zijn. De gastgemeentestructuur met de gemeente Veere voor Porthos is per 1 januari 2020 vervallen. Een van de consequenties bij het invlechten van de toegangsorganisatie bij Vlissingen zelf is dat de gemeente Vlissingen geen overheadvergoeding (€ 899.000 in 2020) meer verschuldigd is aan de gemeente Veere. Dat betekent wel dat de Gemeente Vlissingen per 1 januari 2020 zelf verantwoordelijk is voor de kosten van een teamleider, de facilitaire kosten, de opleidingskosten, een vergoeding woon- en werkverkeer, de reis- en verblijfskosten, de archivering, de post, juridische zaken, P&O, de huisvesting en ICT. Berekend is dat deze overhead € 814.000 per jaar is. Per saldo betekent dit op jaarbasis een besparing van € 85.000 (€ 899.000 -/- € 814.000).

C.30) Kwijtschelding

Als gevolg van vereenvoudiging van de kwijtscheldingsregels voor de deelnemende gemeenten van de Samenwerking Belastingen Walcheren en Schouwen-Duiveland (Sabewa) wordt verwacht dat Vlissingen in 2020 € 18.000 meer aan kwijtscheldingen kwijt is. Deze kwijtscheldingen vallen onder taakveld 6.3 (inkomensregelingen). Voor 2021 en verder worden de extra lasten verdisconteerd in de tarieven riool- en reinigingsheffingen.

C.31) Volumegroei en loon- en prijsbijstelling centrumgemeentetaken 2019

Dit betreft de posten 3.3.9 c (Meicirculaire 2018: Waarvan hogere bijdragen centrumgemeentetaken) en 3.3.10 C (Septembercirculaire 2018: Waarvan hogere bijdragen centrumgemeentetaken) uit de begroting 2019 en post 3 (14e begrotingswijziging 2019: loon- en prijscompensatie voor de centrumgemeentaak beschermd wonen), voor zover het de volumegroei en loon- en prijsbijstelling betreft voor 2019 van respectievelijk € 1,244 miljoen, € 1,088 miljoen en € 1,377 miljoen. In de deelopereenkomst beschermd wonen voor de Zeeuwse regio wordt immers bepaald dat voor de vaststelling van de bekostiging in 2018 en 2019 als budgetplafond geldt het totaal van de uitkering die hiervoor jaarlijks door het Rijk aan de gemeente Vlissingen beschikbaar wordt gesteld (macrobudgettair kader). Dat betekent dat de via verhoging van het Rijksbudget 2019 zoals opgenomen in de meicirculaire 2018 en septembercirculaire 2018 ook het budgetplafond overeenkomstig opgehoogd dient te worden. Voor 2020 en verder geldt deze overeenkomst niet meer en wordt gewerkt met de systematiek zoals beschreven in paragraaf 3.4.

C.32) Diverse nadelen Tweede bestuursrapportage 2019

In de Tweede Bestuursrapportage 2019 zijn een aantal nadelen opgenomen op het vlak van vervoer van personen met verward gedrag vallend onder de vergoeding via de Wmo, de opvang van kwetsbare jongeren en uitvoeringskosten van het CZW-bureau ter hoogte van in totaal € 53.000.

C.33) LPO participatie 2019

De omvang van de participatie-uitkering wijzigt door de toekenning van de loon- en prijsbijstelling 2019. Deze middelen zijn ingezet bij de gemeenschappelijke regeling Orionis.

D) Inbreng reserves

Voor mogelijke inzet van reserves komt alleen de bestemmingsreserve Centrumtaken in aanmerking. In paragraaf 3.4 is onderbouwd dat de inspecteur van mening is dat vanaf 2020 een deel van deze reserve ingezet kan worden voor tekorten op het vlak van sociaal domein en werk & inkomen als geheel. Voor 2019 wordt deze reserve dus nog niet ingezet om het tekort gedeeltelijk op te vangen.

E) Inbreng saldo jaarrekening

Vlissingen hanteerde in 2019 de systematiek dat het saldo van de programmabegroting en alle begrotingswijzigingen gelijk ten laste (of ten gunste) worden gebracht van de algemene reserve. Dat geldt dus ook voor alle posten onder A.1 t/m A.5 in tabel 5.1. Dat betekent dat in het door Vlissingen gepresenteerde saldo van de Jaarrekening 2019, behoudens de posten onder A.6 (mutaties in de Jaarrekening 2019 m.b.t. sociaal domein en werk & inkomen), er geen tekorten sociaal domein en werk & inkomen zitten. Deze bedragen zijn dus reeds ten laste gebracht van de algemene reserve, zoals gepresenteerd over 2019 in tabel 3.1. Bekeken is daarom of (een deel) van het door Vlissingen gepresenteerde saldo exclusief sociaal domein en werk & inkomen van de Jaarrekening 2019 ingezet kan worden voor de tekorten sociaal domein en werk & inkomen.

Het saldo exclusief sociaal domein en werk & inkomen van de Jaarrekening 2019 bestaat voor een groot deel uit de aanvullende uitkering voor de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve op grond van de beschikking van de fondsbeheerders van 19 december 2019 en het positieve effect van de eerste herziening 2020 van de grondexploitaties. Geadviseerd wordt daarom het saldo exclusief sociaal domein en werk & inkomen van de Jaarrekening 2019 niet (gedeeltelijk) in te zetten voor de sanering van het tekort sociaal domein en werk & inkomen. Voorwaarde daarvoor is dat het saldo exclusief sociaal domein en werk & inkomen van de Jaarrekening 2019 geheel ingezet wordt voor de sanering van dat deel van de algemene reserve dat als gevolg van de grondexploitaties negatief is geworden (zie hiervoor ook paragraaf 3.2).

5.5 Aanvullende uitkering en bijzondere voorschriften

Voorgestelde aanvullende uitkering

Op basis van het bovenstaand berekende relevante begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen wordt voorgesteld Vlissingen een aanvullende uitkering voor het jaar 2019 te verlenen van € 10.363.000. Indien de fondsbeheerders van het gemeentefonds dit advies geheel of gedeeltelijk overnemen betreft het een extra aanvullende uitkering bovenop de aanvullende uitkering van € 13.286.000 over 2019 zoals door de fondsbeheerders d.d. 19 december 2019 besloten naar aanleiding van het inspectierapport 2017-2018.

Bijzondere voorschriften

Bijzondere voorschriften hebben tot doel beïnvloedbare bijzondere omstandigheden in de artikel 12-gemeente bij te sturen, zodat de financiële problematiek wordt verkleind. Daartoe worden in dit rapport drie bijzondere voorschriften voorgesteld. Deze worden onderstaand opgesomd.

- 1) Deze aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient geheel te worden gebruikt voor de sanering van de tekorten op het vlak van sociaal domein en werk & inkomen over 2019.
- 2) Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming over de 2020-2023 op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen via saneringsvoorstellen zodanig aan te passen dat de tekorten sociaal domein en werk & inkomen worden gereduceerd en in die jaren meer wordt toegegroeid naar het niveau van de ontvangsten op dit vlak en dat Vlissingen weer op eigen benen kan staan.
- 3) Het saldo exclusief sociaal domein en werk & inkomen van de Jaarrekening 2019 dient geheel ingezet te worden voor de sanering van dat deel van de algemene reserve dat als gevolg van de grondexploitaties negatief is geworden.

5.6 Conclusie

Het *begrotingssaldo* sociaal domein en werk & inkomen 2019 is vastgesteld op - € 10,363 miljoen negatief (tabel 5.1). Dit is bepaald aan de hand van:

1. De geboekte baten en lasten op de taakvelden van de gemeentefondsclusters Inkomen en participatie (taakvelden 6.3, 6.4 en 6.5), Samenkracht en burgerparticipatie (taakvelden 6.1 en 6.2), Jeugd (taakvelden 6.72 en 6.82) en Maatschappelijke ondersteuning (taakvelden 6.6, 6.71 en 6.81).
2. De uitkering uit het gemeentefonds (taakveld 0.7) op basis van de septembercirculaire 2018 voor de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning. Dit betreft de algemene uitkering + de decentralisatie-uitkeringen + de integratie-uitkeringen.
3. De overhead (taakveld 0.4) die wordt toegerekend naar rato van de geraamde directe loonkosten (categorie 1.1. Lonen en salarissen).
4. De mutaties (algemene uitkering + decentralisatie-uitkeringen + integratie-uitkeringen) op de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning in de gemeentefondscirculaires 2018 en 2019.
5. De mutaties op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen in de begrotingsdocumenten 2019 van Vlissingen (Begrotingswijzigingen, Eerste bestuursrapportage, Tweede bestuursrapportage en Jaarrekening).

Op dit begrotingssaldo zijn door de inspecteur met name beleidsmatige correcties uitgevoerd. Bij deze beleidsmatige correcties gaat het om het zuiveren van onaanvaardbare beleidsintensiveringen, met name het schonen voor nieuw beleid. Hieronder wordt verstaan iedere verhoging van uitgaven ten opzichte van de laatst goedgekeurde primitieve begroting, inclusief gelijktijdig meegenomen wijzigingen. Deze verhogingen van de uitgaven dienen door Vlissingen via het O&O-criterium (Onvermijdelijk

en Onuitstelbaar) onderbouwd te worden. Na deze correcties resteert het *geaccepteerd begrotingssaldo* sociaal domein en werk & inkomen 2019 van € 5,295 miljoen positief (tabel 5.2).

Voor de berekening van het *relevante begrotingssaldo* sociaal domein en werk & inkomen wordt uitgegaan van het geaccepteerd saldo. Hierop worden wijzigingen aangebracht als gevolg van de voorstellen die in het Tripartite overleg (TPO) tussen gemeente, provincie en de inspecteur zijn besproken voorafgaand aan de vaststelling door de gemeenteraad van Vlissingen. De voorstellen worden daarbij getoetst op het O&O-criterium, de financiële gevolgen en de dekking daarvan. Na verwerking van de via O&O door de provincie en de inspecteur geaccordeerde posten ontstaat het zogenaamde aanvaardbaar begrotingssaldo. Na verwerking van eventuele inzet van reserves en mogelijke inbreng van het saldo van de jaarrekening ontstaat het relevante saldo. Voor 2019 wordt dit relevante begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen vastgesteld op - € 10,363 miljoen negatief (tabel 5.3).

Op basis van het dit relevante begrotingssaldo sociaal domein en werk & inkomen wordt voorgesteld Vlissingen een aanvullende uitkering voor het jaar 2019 te verlenen van € 10.363.000. Indien de fondsbeheerders van het gemeentefonds dit advies geheel of gedeeltelijk overnemen betreft het een extra aanvullende uitkering bovenop de aanvullende uitkering van € 13.286.000 over 2019 zoals door de fondsbeheerders d.d. 19 december 2019 besloten naar aanleiding van het inspectierapport 2017-2018.

Vergezeld van dit voorstel voor een (extra) aanvullende uitkering worden drie bijzondere voorschriften voorgesteld:

1. Deze aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient geheel te worden gebruikt voor de sanering van de tekorten op het vlak van sociaal domein en werk & inkomen over 2019.
2. Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming over de 2020-2023 op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen via saneringsvoorstellen zodanig aan te passen dat de tekorten sociaal domein en werk & inkomen worden gereduceerd en in die jaren meer wordt toegegroeid naar het niveau van de ontvangsten op dit vlak en dat Vlissingen weer op eigen benen kan staan.
3. Het saldo exclusief sociaal domein en werk & inkomen van de Jaarrekening 2019 dient geheel ingezet te worden voor de sanering van dat deel van de algemene reserve dat als gevolg van de grondexploitaties negatief is geworden.

6 Conclusie en advies

De gemeente Vlissingen heeft voor het jaar 2019 voor de vijfde achtereenvolgende keer een aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds.

Vlissingen voldoet aan de eisen voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten behorende tot het zogenaamde belastingpakket liggen boven het voorgeschreven redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Op basis van het in het rapport gestelde wordt voorgesteld aan Vlissingen voor het jaar 2019 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 10.363.000.

Indien de fondsbeheerders van het gemeentefonds dit advies geheel of gedeeltelijk overnemen betreft het een extra aanvullende uitkering bovenop de aanvullende uitkering van € 13.286.000 over 2019 zoals door de fondsbeheerders d.d. 19 december 2019 besloten naar aanleiding van het inspectierapport 2017-2018.

Verder wordt voorgesteld aan de te verlenen aanvullende uitkering de volgende bijzondere voorschriften te verbinden:

1. Deze aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient geheel te worden gebruikt voor de sanering van de tekorten op het vlak van sociaal domein en werk & inkomen over 2019.
2. Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming over de 2020-2023 op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen via saneringsvoorstellen zodanig aan te passen dat de tekorten sociaal domein en werk & inkomen worden gereduceerd en in die jaren meer wordt toegegroeid naar het niveau van de ontvangsten op dit vlak en dat Vlissingen weer op eigen benen kan staan.
3. Het saldo exclusief sociaal domein en werk & inkomen van de Jaarrekening 2019 dient geheel ingezet te worden voor de sanering van dat deel van de algemene reserve dat als gevolg van de grondexploitaties negatief is geworden.

Den Haag, 11 september 2020

De inspecteur van de afdeling Regelgeving, Toezicht en Monitoring,

A. Neppe

Gezien en akkoord,
Het hoofd van de afdeling Regelgeving, Toezicht en Monitoring,

T. Eikelboom

Bijlage 1.1: Volumina maatstaven en uitkering gemeentefonds Vlissingen en de selectiegroep 2019⁶

Verdeelmaatstaf	Gemiddelde Selectiegroep				Vlissingen				Verschil GF per inwoner
	Volumina	GF	GF per inwoner	Belang	Volumina	GF	GF per inwoner	Belang	
OZB (woning eigenaar)	3.477.400.000	-3.477.400	-74	-4,2%	2.873.600.000	-2.873.600	-65	-2,1%	9
OZB (niet woningen gebruiker)	685.008.333	-866.536	-18	-1,0%	694.050.000	-877.973	-20	-0,6%	-1
OZB (niet woningen eigenaar)	718.841.667	-1.127.863	-24	-1,4%	729.050.000	-1.143.879	-26	-0,8%	-2
inwoners	46.942	11.681.184	249	14,1%	44.371	11.041.369	249	7,9%	0
kernen_met_500_adr_of_meer	3	296.292	6	0,4%	1	93.566	2	0,1%	-4
ozb waarde niet woningen (in mln)	719	425.272	9	0,5%	729	431.312	10	0,3%	1
jongeren	9.542	10.856.985	231	13,1%	8.319	9.465.940	213	6,8%	-18
ouderen	10.118	1.579.203	34	1,9%	10.332	1.612.657	36	1,2%	3
ouderen 75-85 jaar	3.168	1.30.180	3	0,2%	3.177	130.536	3	0,1%	0
huishoudens met laag inkomen	7.040	334.659	7	0,4%	7.698	365.939	8	0,3%	1
huishoudens met laag inkomen (drempel)	4.793	5.107.702	109	6,2%	5.367	5.719.086	129	4,1%	20
bijstandsonvangers	1.218	4.035.756	86	4,9%	1.969	6.524.525	147	4,7%	61
uitkeringsonvangers	3.948	526.507	11	0,6%	4.284	571.288	13	0,4%	2
minderheden	3.031	1.515.556	32	1,8%	3.980	1.990.184	45	1,4%	13
minderheden drempel	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
eenouderhuishoudens	1.661	2.157.745	46	2,6%	1.782	2.315.628	52	1,7%	6
huishoudens	22.253	3.130.679	67	3,8%	22.970	3.231.503	73	2,3%	6
klantenpotentieel lokaal	50.298	3.990.055	76	4,3%	50.000	3.568.761	80	2,5%	4
klantenpotentieel regionaal	48.042	1.757.420	37	2,1%	67.050	2.452.767	55	1,8%	18
leerlingen (VISO)	1.194	428.097	9	0,5%	93	33.374	1	0,0%	-8
leerlingen VO	2.441	1.405.154	30	1,7%	1.182	680.775	15	0,5%	-15
achterstandsleerlingen drempel	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
extra groei jongeren	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
extra groei leerlingen VO	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
land	7.928	507.321	11	0,6%	3.437	219.946	5	0,2%	-6
land *bodemfactor gemeente	8.140	340.162	7	0,4%	3.781	157.984	4	0,1%	-4
binnenwater	554	32.702	1	0,0%	516	30.487	1	0,0%	0
buitenwater	1.667	59.492	1	0,1%	10.000	356.954	8	0,3%	7
oppervlak bebouwing	348	321.844	7	0,4%	298	275.734	6	0,2%	-1
opp. bebouwing kern *bodemfactor kern	276	1.323.523	28	1,6%	222	1.065.511	24	0,8%	-4
opp. beb. buitengebied *bf. buitengebied	89	211.859	5	0,3%	112	266.235	6	0,2%	1
woonruimten	22.466	2.008.816	43	2,4%	23.308	2.084.135	47	1,5%	4
woonruimten *bodemfactor kern	23.819	1.879.973	40	2,3%	26.804	2.115.593	48	1,5%	8
opp. historische kernen, <40 ha	5	24.202	1	0,0%	16	80.116	2	0,1%	1
opp. historische kernen, 40-64 ha	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
opp. historische kernen, >64 ha	13	301.196	6	0,4%	0	0	0	0,0%	-6
lengte historisch water	2.083	50.440	1	0,1%	3.200	77.476	2	0,1%	1
bewoonde oorden 1930	2.928	143.320	3	0,2%	6.521	319.209	7	0,2%	4
hist. woningen in bewoonde oorden	1.448	192.954	4	0,2%	5.750	766.130	17	0,5%	13
ISV(a)	0	14.212	0	0,0%	0	35.016	1	0,0%	0
ISV(b)	0	7.855	0	0,0%	0	32.661	1	0,0%	1
omgevingsadressendichtheid (OAD)	31.782	2.896.714	62	3,5%	45.264	4.125.468	93	2,9%	31
oad drempel	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
oeverlengte *bodemfactor gemeente	3.234	58.899	1	0,1%	1.257	22.899	1	0,0%	-1
oeverlengte *dichtheid *bf. gemeente	22.029	199.237	4	0,2%	19.570	176.998	4	0,1%	0
kernen	9	129.205	3	0,2%	3	42.285	1	0,0%	-2
kernen *bodemfactor buitengebied	9	216.008	5	0,3%	3	74.212	2	0,1%	-3
bedrijfsvestigingen	4.481	526.280	11	0,6%	3.311	388.881	9	0,3%	-2
vast bedrag voor iedere gemeente	1	388.166	8	0,5%	1	388.166	9	0,3%	0
vast bedrag voor Amsterdam	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
vast bedrag voor Rotterdam	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
vast bedrag voor Den Haag	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
vast bedrag voor Utrecht	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
vast bedrag voor Baarle-Nassau	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
vast bedrag Waddengemeenten	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
wadden, t/m 2500 inwoners	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
wadden, van 2501 t/m 7500 inwoners	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
wadden, vanaf 7501 inwoners	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
loonkostensubsidie	47	142.780	3	0,2%	27	81.445	2	0,1%	-1
eenpersoonshuishoudens	7.906	627.688	13	0,8%	9.940	789.175	18	0,6%	4
opp. beb. woonkern	261	935.032	20	1,1%	193	690.540	16	0,5%	-4
opp. beb. buitengebied	87	260.312	6	0,3%	105	315.985	7	0,2%	2
jeugdigen in gezinnen met armoedersico	1.300	497.083	11	0,6%	1.323	505.635	11	0,4%	1
basisleerlingen_gewicht_03	200	-508.189	-11	-0,6%	213	-541.221	-12	-0,4%	-1
basisleerlingen_gewicht_12	159	-632.970	-13	-0,8%	148	-590.417	-13	-0,4%	0
gemiddeld gestandaardiseerd inkomen huishouden	13.377	-2.607.225	-56	-3,1%	12.765	-2.487.851	-56	-1,8%	-1
gemiddeld gestandaardiseerd inkomen hh kinderen	3.046	-2.322.986	-49	-2,8%	2.504	-1.909.620	-43	-1,4%	6
ouders psychisch medicatiegebruik	333	1.873.457	40	2,3%	257	1.443.918	33	1,0%	-7
eenouderhh_meer_kinderen	604	1.201.878	26	1,5%	652	1.298.467	29	0,9%	4
gezinnen met bijstand	336	345.225	7	0,4%	487	500.465	11	0,4%	4
eenouderhuishoudens bijstand	314	853.168	18	1,0%	469	1.276.804	29	0,9%	11
uitkeringsonvangers minus bijstandsonvangers	2.730	4.571.105	97	5,5%	2.315	3.875.993	87	2,8%	-10
wajongeren	874	1.159.987	25	1,4%	503	667.844	15	0,5%	-10
medicatiegebruik met drempel	7.215	4.134.599	88	5,0%	6.997	4.009.586	90	2,9%	2
re-integratie klassiek	3	1.535.859	33	1,9%	5	2.698.348	61	1,9%	28
inwoners_kl_65_jaar	36.825	230.618	5	0,3%	34.039	213.173	5	0,2%	0
inwoners_65_75_jaar	5.840	1.634	0	0,0%	5.860	1.639	0	0,0%	0
inwoners_gr_85_jaar	1.109	310	0	0,0%	1.295	362	0	0,0%	0
eenpersoonshh_65_75_jaar	1.318	32.128	1	0,0%	1.558	37.988	1	0,0%	0
eenpersoonshh_75_85_jaar	1.103	107.543	2	0,1%	1.255	122.418	3	0,1%	0
eenpersoonshh_gr_85_jaar	558	95.172	2	0,1%	717	122.363	3	0,1%	1
huishoudens met laag inkomen 65 - 75 jaar	783	149.466	3	0,2%	878	167.594	4	0,1%	1
huishoudens met laag inkomen 75 - 85 jaar	474	361.941	8	0,4%	533	406.790	9	0,3%	1
huishoudens met laag inkomen > 85 jaar	165	219.667	5	0,3%	223	297.575	7	0,2%	2
gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 65 - 75 jaar	1.833	319.261	7	0,4%	2.092	364.242	8	0,3%	1
gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 75 - 85 jaar	1.110	773.037	16	0,9%	1.270	884.943	20	0,6%	3
gemiddeld gestandaardiseerd inkomen > 85 jaar	385	469.016	10	0,6%	532	648.215	15	0,5%	5
bedden	98.136	123.527	3	0,1%	3.544	4.461	0	0,0%	-3
Herindeling	134.127	134.127	3	0,2%	0	0	0	0,0%	-3
Suppletie-uitkeringen	175.455	175.455	4	0,2%	430.854	430.854	10	0,3%	6
Art 12	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0
SD	10.752.417	10.752.417	229	13,0%	54.500.566	54.500.566	1.228	38,9%	999
Integratie-uitkeringen	13.415	13.415	0	0,0%	30.442	30.442	1	0,0%	0
Decentralisatie-uitkeringen	1.528.018	1.528.018	33	1,8%	10.701.816	10.701.816	241	7,6%	209
Totaal		82.874.583	1.765	100%		139.996.393	3.155	100%	1.390

⁶ Gegevens op basis van meicirculaire 2019

Bijlage 1.2: Aanvullende uitkering op basis van het inspectierapport 2017-2018

1) Artikel 12-rapport 2017-2018

Aanvraag

De gemeente Vlissingen heeft bij brief van 11 november 2016 voor het jaar 2017 voor de derde achtereenvolgende keer een beroep gedaan op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). De door de gemeenteraad vastgestelde Programmabegroting 2017-2020 is voor 2017 en 2018 niet sluitend met respectievelijke saldi van € 4,9 miljoen negatief en € 2,5 miljoen negatief. De jaren 2019 en 2020 laten wel positieve saldi zien van respectievelijk € 1,5 miljoen en € 2 miljoen. Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met de benodigde bedragen voor de sanering van de negatieve algemene reserve. De gemeente geeft aan dat indien het aanvullen van de negatieve algemene reserve zou worden meegenomen de gemeente een niet sluitend meerjarig perspectief heeft. Daarnaast geeft de gemeente aan dat de nog lopende trajecten van het actualiseren van de beheerplannen kapitaalgoederen en de clustervergelijking naar verwachting nog effect hebben op de risicobepaling voor de gemeente.

Ook voor het jaar 2018 heeft de gemeente, bij brief van 10 november 2017, een aanvraag gedaan voor artikel 12. De vastgestelde Programmabegroting 2018-2021 laat weliswaar een duurzaam meerjarig sluitend perspectief zien met voor de periode 2018-2021 respectievelijke saldi van - € 1,1 miljoen, € 1,7 miljoen, € 2,7 miljoen en € 3,2 miljoen, echter hierbij is nog geen rekening gehouden met het saneren van de negatieve algemene reserve. Indien het aanvullen van de negatieve algemene reserve zou worden meegenomen heeft de gemeente een niet sluitend meerjarig perspectief.

Sanering negatieve algemene reserve

In paragraaf 7.5 van het rapport is ingegaan op de sanering van de door de grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve. De hoofdlijnen hiervan zijn:

- Vlissingen dient zelf jaarlijks een passende bijdrage te leveren aan de sanering van de algemene reserve. Deze passende bijdrage is bepaald via een opgestelde saneringsbegroting, waarbij het overschot wordt gebruikt voor de aanzuivering van de negatieve algemene reserve.
- Naast de passende bijdrage van Vlissingen zal voor de sanering van de algemene reserve jaarlijks een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds o.g.v. artikel 12 Fvw nodig zijn.
- De sanering via de maximale passende bijdrage van Vlissingen start in 2020 en loopt tien jaar tot en met 2029.
- De sanering via de aanvullende uitkering start in 2018 en loopt tot en met 2029.
- Gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven en eventuele bijdragen van derden aan de sanering van de algemene reserve wordt een actualisatie-onderzoek uitgevoerd, te beginnen in 2023 en afhankelijk van de situatie eventueel ook omstreeks 2028.

Dit betekent dat Vlissingen vanaf 2020 een passende bijdrage dient te leveren van € 2,633 miljoen (daarna jaarlijks geïndexeerd met 1,6%). De door de inspecteurs voorgestelde aanvullende uitkering uit het gemeentefonds is: 2017 € 8,02 miljoen, 2018-2028 € 6 miljoen per jaar en 2029 € 5,967 miljoen.

Onderzoek historie Scheldekwartier

In het kader van het artikel 12-traject Vlissingen hebben de inspecteurs onderzoek gedaan naar de historie van het Scheldekwartier. De conclusies van het onderzoek zijn als volgt:

1. Grondexploitatie is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid, dat is het vertrekpunt. Indien het daarbij gepaard gaande actieve grondbeleid resulteert in daaruit voortvloeiende tekorten betreft het bedrijfsmatige risico's waarvoor de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past om de

grondexploitatieverliezen via artikel 12 af te wentelen op het gemeentefonds. De inspecteurs zien geen aanleiding in het artikel 12-onderzoek om te tornen aan de terughoudendheid om grondexploitatieverliezen af te wentelen op de collectiviteit via een artikel 12-uitkering. Het consequent in de praktijk brengen van die terughoudendheid laat zien dat ondanks de economische crisis in de periode 2008-2015 er slechts een beperkt beroep vanwege grondexploitatieverliezen op artikel 12 hoeft te worden gedaan. Daarmee heeft dit op solidariteit gebaseerde stelsel aangetoond dat het ook in tijden van crisis nog steeds robuust is.

2. Het historisch onderzoek heeft niet aan het licht gebracht dat Vlissingen bewust financiële risico's heeft genegeerd. Wel is gebleken dat Vlissingen risico beperkende adviezen niet geheel heeft uitgevoerd. Dit heeft naar het oordeel van de inspecteurs bijgedragen aan de omvang van de huidige financiële problematiek.
3. Op basis van het onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier hebben de inspecteurs handelen (of nalaten) opgesomd die relevant kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag naar (mede)schuld. Op basis van de beschreven handelingen kan geconstateerd worden dat er sprake is van een betrokkenheid van zowel het Rijk als de provincie Zeeland in de periode tot aan begin 2004 die zijn hoogtepunt kent in de samenwerking in de taskforce KSG. In vervolg daarop is het logisch dat de vraag speelt of deze partijen zouden moeten bijdragen aan de financiële problematiek van de gemeente Vlissingen. Uiteindelijk is dat een bestuurlijke vraag. De vraag die de inspectie in dit kader moet beantwoorden heeft een beperkter scope en richt zich op het in de artikel 12-handleiding gehanteerde criterium van (mede)schuld. Een criterium dat niet nader is geconcretiseerd. Mede in het licht hiervan is naar het oordeel van de inspectie niet eenduidig te concluderen dat er sprake is van medeschuld.
4. De inspecteurs houden in hun rapport vast aan de 10% extra OZB-verhoging. De verwijtbaarheid en het (nog) acceptabele woonlastenniveau na correctie voor de rioolrechten voor het ideaalcomplex wordt zwaarder gewogen dan de eveneens aanwezig geachte verzachtende omstandigheden. Hierdoor kan deze extra OZB-opbrengst worden ingezet om de negatieve algemene reserve te saneren.

Toekomstige baten en lasten

Het algemene uitgangspunt is dat voor de toekomstige lasten en baten, die nu nog niet hard te maken zijn en/of niet zijn verwerkt in de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021, de gemeente eigen risicodragers is. Alhoewel zolang de gemeente een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ontvangt de artikel 12-status formeel behouden blijft, is het uitgangspunt dat de gemeente in de periode 2018-2022, tot het actualisatie-onderzoek in 2023, weer financieel op eigen benen staat, onder de voorwaarde dat het in de saneringsbegroting berekende saldo 2020 als passende bijdrage vanaf 2020 (vanaf 2021 met indexerings) wordt bijgedragen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. De toekomstige lasten en baten waarmee nog geen rekening kon worden gehouden in dit voorliggende inspectierapport in die periode komen dan ook volledig ten bate en ten laste van de gemeente.

Tijdens de afronding van het voorliggende inspectierapport zijn met name op het vlak van maatschappelijke ondersteuning & jeugd en werk & inkomen nieuwe feiten naar boven gekomen. Er dreigen mogelijk vanaf 2019 grote tekorten op deze vlakken. Omdat dit onderdeel nog in ontwikkeling is, is dit ook met onzekerheid omgeven. Daarbij komen ook eventuele extra lasten op het vlak van andere opgaven uit het Interbestuurlijk programma. Omdat Vlissingen een passende bijdrage moet leveren aan de sanering van de algemene reserve waarvoor de afgelopen jaren reeds forse bezuinigingstrajecten zijn ingezet en de OZB fors is gestegen, heeft Vlissingen minder mogelijkheden om zelf deze tekorten op te vangen. De inspecteurs zijn dan ook voor nu van oordeel dat het uitgangspunt van eigen risicodragers niet onverkort van toepassing kan zijn voor het sociaal domein en werk & inkomen. De inspecteurs adviseren dan ook aan de fondsbeheerders om het huidige artikel 12-onderzoek te verlengen onder de volgende voorwaarden:

1. Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-

uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen, zoals nu voorgesteld wordt in het inspectierapport.

2. Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
3. Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodragers is wel van kracht tot het in dit rapport geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.

Conclusie en advies

Op basis van het in het rapport gestelde wordt voorgesteld aan Vlissingen voor de periode 2017-2029 de volgende aanvullende uitkeringen uit het gemeentefonds te verstrekken:

- 2017: € 8.020.000
- 2018 t/m 2028: € 6.000.000 per jaar
- 2029: € 5.967.000

Via bovenstaande aanvullende uitkeringen wordt de negatieve algemene reserve gesaneerd zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Sanering algemene reserve (bedragen x € 1.000)

Omschrijving	Vindplaats	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
1 Stand te saneren algemene reserve voor sanering in jaar t	Paragraaf 4.3		-120.260	-116.558	-109.204	-99.733	-89.872	-79.799	-69.183	-58.078	-46.575	-34.671	-22.592	-10.107	
2 Saldo saneringsbegroting	Paragraaf 7.5.1	-8.020	-2.440	951											
3 Sanering via passende bijdrage Vlissingen	Paragraaf 7.5.1				2.633	2.675	2.718	2.761	2.805	2.850	2.896	2.942	2.989	3.037	28.307
4 Sanering via aanvullende uitkering GF		8.020	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	5.967	79.987
5 Inschatting daling rente schulden GREX a.g.v. sanering			142	403	838	1.186	1.355	1.855	2.299	2.653	3.009	3.136	3.496	3.856	24.228
Stand te saneren algemene reserve na sanering in jaar t			-116.558	-109.204	-99.733	-89.872	-79.799	-69.183	-58.078	-46.575	-34.671	-22.592	-10.107	2.753	

Vergezeld van dit voorstel voor een aanvullende uitkering worden 8 bijzondere voorschriften voorgesteld door de inspecteurs:

1) Passende bijdrage gemeente Vlissingen

De gemeente Vlissingen dient in de periode 2020-2029 per jaar een passende bijdrage te leveren aan de sanering van de algemene reserve ter hoogte van € 2,633 miljoen in 2020 en daarna vanaf 2021 jaarlijks geïndexeerd met 1,6%. In het jaar 2019 dient het saldo van de saneringsbegroting van € 0,951 miljoen gebruikt te worden ter aanvulling van de algemene reserve.

2) Aanvullende uitkering

De aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient vanaf 2019 geheel gebruikt te worden voor de sanering van de algemene reserve. Voor 2018 geldt dat voor het deel van de aanvullende uitkering dat boven het bedrag uitkomt dat gebruikt moet worden om het negatieve saldo van de saneringsbegroting te mitigeren. Gezien de rente-effecten wordt vanaf 2020 de aanvullende uitkering over jaar t in januari jaar t uitbetaald.

3) Actualisatie-onderzoek

Gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven en eventuele bijdragen van derden aan de sanering van de algemene reserve wordt een actualisatie-onderzoek uitgevoerd, te beginnen in 2023 en afhankelijk van de situatie eventueel ook omstreeks 2028. Dit onderzoek dient tenminste in te gaan op:

- de hoogte van de te saneren algemene reserve, zijn de huidige inschattingen bij de herzieningen van de grondexploitaties en benodigde hoogte voorzieningen grondexploitaties realistisch gebleken (zie hoofdstuk 4);
- de hoogte en noodzaak van de aanwezige bestemmingsreserves en voorzieningen (zie hoofdstuk 4);
- de hoogte en mogelijke aanwending van de stille reserves (zie hoofdstuk 4);
- de benodigde hoogte van de OZB en lastendekkendheid riolering en reiniging (zie hoofdstuk 5);

- consequenties voor Vlissingen van de rechtszaak (Hulst-Enduris) m.b.t. precario kabels en leidingen en van de wegvallende precario op kabels en leidingen vanaf 2022 (zie hoofdstuk 5);
- bezuinigingsopties, de realisatie van bezuinigingen en de 'stelpost nog te bezuinigen' (zie hoofdstuk 6);
- beheerplan kades/havens (hoofdstuk 7)
- de hoogte van de passende bijdrage door Vlissingen, als optelsom van de andere onderzochte onderdelen in het actualisatie-onderzoek (zie hoofdstuk 7);
- de hoogte van de aanvullende uitkering (zie hoofdstuk 7);
- de inschatting van de rente-effecten van het saneringsbedrag (zie hoofdstuk 7);
- de (resterende) looptijd van de sanering (zie hoofdstuk 7).

4) Artikel 12-status

Zolang Vlissingen een artikel 12-uitkering uit het gemeentefonds ontvangt, blijft de artikel 12-status voor Vlissingen van kracht. In 2019 en eventueel verder zal de inspecteur onderzoek uitvoeren op de het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen, onder de volgende voorwaarden:

1. Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen.
2. Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
3. Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodragers is wel van kracht tot het in dit rapport geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.
4. De gemeente hoeft voor de periode 2019-2022 niet elk jaar een artikel 12-aanvraag in te dienen.

5) Gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten dienen te worden gebruikt voor de sanering van de negatieve algemene reserve

Omdat winst pas mag worden genomen als deze gerealiseerd is worden de positieve grondexploitaties niet meegenomen in de berekening van de eindwaarde van de voorzieningen. Wel zijn de inspecteurs van mening dat als op deze grondexploitaties in de toekomst inderdaad winst wordt gerealiseerd deze winst dan gebruikt dient te worden voor de sanering van de algemene reserve. Aan gedeputeerde staten van Zeeland wordt verzocht te beoordelen of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve.

6) Extern onderzoek cluster Werk en inkomen (Orionis)

Gezien de omvang van de overschrijding op het cluster Werk en inkomen is een meer cyclische op verbetering gerichte externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein van belang, die voor een belangrijk deel wordt uitgevoerd door Orionis. Daarom dient:

- a. In de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen geëvalueerd te worden.
- b. Daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren.
- c. Dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

Doel hiervan is om via deze externe doorlichtingen versneld te komen tot een situatie waarbij geconstateerd wordt dat op de genoemde terreinen geen wezenlijke verbeteringen van efficiency en effectiviteit meer mogelijk zijn. De huidige afwijking op het cluster rechtvaardigt een dergelijk continu en doorlopend proces totdat uit (extern) onderzoek blijkt dat verdere optimalisering niet meer mogelijk is.

7) Extern onderzoek sociaal domein

Gezien de ontwikkelingen bij Porthos en gezien de uitputting van de reserve Sociaal domein als niets wordt gedaan om te toekomstige tekorten op het vlak van de Wmo en jeugd te mitigeren, dient er in de periode 2019-2022 een monitoring plaats te vinden van

de ontwikkelingen bij Porthos en van de bezuinigingstrajecten met als doel dat Vlissingen de toekomstige tekorten die de reserve Sociaal domein te boven gaan zelf dekt. Daarom dient:

- a. In de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen geëvalueerd te worden.
- b. Daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren.
- c. Dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

8) Beoordeling en monitoring door provincie Zeeland

Aan gedeputeerde staten van de provincie Zeeland wordt verzocht de volgende punten te beoordelen en te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12:

- a. Verloop (negatieve) algemene reserve.
- b. Verloop bestemmingsreserves en voorzieningen.
- c. Verloop verliesvoorziening grondexploitaties en risicovoorziening grondexploitaties.
- d. Of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve, zie bijzonder voorschrift 5.
- e. Extern onderzoek cluster Werk en inkomen (Orionis), zie bijzonder voorschrift 6.
- f. Extern onderzoek sociaal domein, zie bijzonder voorschrift 7.

2) Reactie gemeente Vlissingen

Op 17 januari 2019 heeft de gemeente Vlissingen gereageerd op het rapport van de inspecteurs. De gemeente Vlissingen vindt dat -evenals voorgaande jaren- er op constructieve wijze met de vertegenwoordigers van BZK, de provincie Zeeland en de gemeente Vlissingen is gewerkt aan het financieel gezond maken van de gemeente Vlissingen. De samenwerking vindt plaats binnen de beschikbare kaders en met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid. De gemeente spreekt hiervoor haar waardering uit.

De gemeente is blij met het advies van de artikel 12-inspecteurs aan de beheerders van het gemeentefonds voor de forse steun uit het gemeentefonds aan Vlissingen voor de periode 2017-2029 maar geeft tegelijkertijd aan dat hiermee niet alle problemen zijn opgelost. De gemeente geeft aan dat er nog diverse maatschappelijke opgaven aankomen, zoals de klimaatdoelstellingen en andere onderdelen van het IBP. Dit zijn belangrijke opgaven voor de toekomst, waar Vlissingen -samen met andere gemeenten- middelen voor moet reserveren om de doelen te bereiken. Ondanks de hulp vanuit het artikel 12-traject, ontbreken -volgens de gemeente- hiervoor de middelen. De gemeente geeft aan zonder deze middelen de maatschappelijke opgaven niet te kunnen realiseren.

Verder geeft de gemeente aan ook blij te zijn dat de inspecteurs inzien dat de ontwikkelingen op het sociaal domein en werk & inkomen te grote uitdagingen zijn voor de gemeente Vlissingen om alleen te kunnen dragen. Zeker in deze periode, waarin het saneren van de financiële positie al veel financiële inspanningen vergt en Vlissingen onvoldoende reserves heeft om tegenvallers op te vangen. De gemeente is het in principe eens met de voorschriften van de inspecteurs behoudens de volgende punten.

Vlissingen kan zich niet vinden in de conclusie rondom het onderzoek Scheldekwartier waardoor het Vlissingse OZB-tarief moet groeien naar 150%. De gemeente vindt dat het geheel van verwevenheid van belangen met andere partijen zo groot is geweest dat de gemeente niet alleen of zelfstandig verantwoordelijk kan worden gesteld voor de ontstane tekorten. Gemeente erkent dat -na het verkrijgen van de terreinen- eigen keuzes zijn gemaakt maar vindt ook dat dit bezien moet worden in de context van het besluit tot aankoop. Vlissingen vindt dat verwijtbaarheid van de gemeente -gezien de feiten- te zwaar wordt gewogen in het oordeel van de inspecteurs.

Daarnaast vindt Vlissingen -in tegenstelling tot de inspecteurs- dat de woonlasten voor Vlissingse begrippen al extreem hoog zijn en niet in verhouding staan tot de gemiddelde draagkracht van de Vlissingse bevolking. Op basis van bovenstaande wil gemeente vasthouden aan 140% met eenzelfde effect op de hoogte van de passende bijdrage van Vlissingen.

Tenslotte is Vlissingen het oneens met een aantal taakstellende bezuinigingen (de eigen bijdrage diploma zwemmen, preventief ouderenbeleid en de bezuiniging op groen). Het college wil met betrekking tot haar zienswijze in overleg met BZK.

3) Advies provincie Zeeland

Op 22 januari 2019 heeft de provincie Zeeland geadviseerd over het rapport van de inspecteurs. Provincie spreekt waardering uit voor de constructieve wijze waarop in samenwerking met de vertegenwoordigers van BZK, de gemeente en de provincie wordt gewerkt aan het financieel gezond maken van de gemeente Vlissingen.

De provincie kan in het algemeen instemmen met de -door de inspecteurs- voorgestelde bijzondere voorschriften inclusief het verzoek aan de provincie om jaarlijks enkele specifieke punten te beoordelen, te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12.

De provincie kan instemmen met het voorstel van de inspecteurs over de hoogte van de aanvullende uitkering voor de komende jaren. Daarnaast vindt de provincie het belangrijk dat er extra onderzoek komt op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen.

Met betrekking tot het -door de inspecteurs- voorgestelde OZB-tarief is de provincie van oordeel dat in het inspectierapport geconcludeerd had moeten worden dat de verzachtende omstandigheden sec bezien voldoende aanleiding zouden kunnen zijn de opslag te laten vervallen. Daarnaast onderschrijft de provincie de door de gemeente geplaatste kanttekeningen bij de eigen bijdrage diploma zwemmen, preventief ouderenbeleid en de bezuinigingen op groen.

Tenslotte geeft de provincie aan in gesprek te willen treden met BZK over de mogelijkheden van een 'ontwikkeltraject' voor Vlissingen.

4) Besluit jaren 2017-2018 van beheerders van het gemeentefonds

De gemeente en de provincie hebben opmerkingen (en adviezen) over het advies van de artikel 12-inspecteurs m.b.t. de hoogte van het OZB-tarief en enkele taakstellende bezuinigingen (de eigen bijdrage diploma zwemmen, preventief ouderenbeleid en de bezuiniging op groen). De gemeente Vlissingen heeft aangegeven hierover in gesprek te willen treden met BZK. De bespreekpunten hebben betrekking op het advies van de inspecteurs over de aanvullende uitkering (en bijzondere voorwaarden over de jaren 2019 t/m 2029).

Om gemeente al eerder duidelijkheid te geven over de aanvullende uitkering voor de jaren waar geen opmerkingen over zijn (jaren 2017 en 2018) is -in afstemming met de gemeente- besloten om de aanvullende uitkering voor deze jaren -voortuitlopend op de beschikking over de jaren 2019 t/m 2029- vast te leggen.

De fondsbeheerders besluiten het advies van de inspecteurs voor de aanvullende bijdrage voor de jaren 2017 en 2018 over te nemen. Er zijn geen argumenten om hiervan af te wijken. Ook de gemeente heeft geen opmerkingen hierover.

Dit betekent dat aan de gemeente Vlissingen voor 2017 een aanvullende uitkering van € 8.020.000 wordt toegekend en voor 2018 een aanvullende uitkering van € 6.000.000.

Daaraan wordt -conform advies van de inspecteurs- een bijzondere voorwaarde verbonden: Van de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds over 2018 van € 6 miljoen dient € 3,56 miljoen gebruikt te worden voor de sanering van de negatieve algemene reserve.

5) Besluit jaren 2019-2029 van beheerders van het gemeentefonds

De gemeente en de provincie hebben opmerkingen over het advies van de artikel 12-inspecteurs met betrekking tot de hoogte van het OZB-tarief, enkele taakstellende bezuinigingen (de eigen bijdrage diploma zwemmen, preventief ouderenbeleid en de bezuiniging op groen) en de dekking voor de beheerplannen kades. De gemeente Vlissingen heeft aangegeven hierover in gesprek te willen treden met BZK. Op 30 oktober 2019 vond er op verzoek van de gemeente een gesprek plaats tussen het ministerie van BZK en een bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de gemeente Vlissingen. Tijdens dit gesprek lichtte de gemeente haar bezwaarpunten toe. Dit betrof met name het advies van de inspecteurs om het OZB-tarief op 150% vast te stellen.

OZB-tarief

Ten aanzien van de extra verhoging van de OZB van 140 naar 150% geeft de artikel 12-handleiding aan, dat in geval de artikel 12-status de gemeente valt te verwijten, het in aanvulling op het standaard voldoen aan het redelijke peil, altijd mogelijk blijft om nadere belastingvoorschriften op te leggen. In de regel tot een opslag van 40% boven het werkelijk gewogen landelijk gemiddelde voor het onderdeel OZB, maar in uitzonderingsgevallen wordt een hogere opslag niet uitgesloten. Bij de oordeelsvorming over de verwijtbaarheid zal met name gekeken worden of de gemeente daarbij autonoom gehandeld heeft of dat daarbij ook andere partijen of factoren een rol hebben gespeeld. De inspecteurs betrekken in hun overweging bij het bepalen van de hoogte van het OZB-tarief ook de hoogte van de woonlasten. Lage woonlasten kunnen ook een argument zijn tot het vaststellen van een hoger tarief dan 40% boven het landelijk gemiddelde.

Het onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier heeft niet aan het licht gebracht dat Vlissingen bewust financiële risico's heeft genegeerd. Wel is gebleken dat Vlissingen risico beperkende adviezen niet geheel heeft uitgevoerd. Het niet geheel uitvoeren van deze adviezen heeft naar het oordeel van de inspecteurs bijgedragen aan de omvang van de huidige financiële problematiek. Op basis van bovenstaande adviseren de inspecteurs om het OZB-tarief te laten stijgen naar 150% van het landelijk gemiddelde vanaf 2020. De verwijtbaarheid en het (nog) acceptabele woonlastenniveau na correctie voor de extra stijging van de rioolrechten voor het toegroeien naar het ideaalcomplex wordt zwaarder gewogen dan de eveneens aanwezig geachte verzachtende omstandigheden.

Het gaat hierbij om de volgende verzachtende omstandigheden in het rapport van de inspecteurs. De gemeente Vlissingen zag zich -na de bedrijfsverplaatsing van het grootste deel van de Scheldewerf naar Vlissingen Oost- geplaatst voor een omvangrijke herstructureringsopgave in het Scheldekwartier waarvan vanaf het begin reeds de gemeente en provincie van mening waren dat die opgave het vermogen van de regio te boven zou gaan. Er was sprake van verschillende belangen die een rol speelden, zoals de ontwikkeling van de (binnen)stad, het vestigingsklimaat, de werkgelegenheid en de situatie rond het bedrijf De Schelde. Provincie en Rijk hebben de complexiteit van die opgave in een als ontspannen gekenschetste woningmarkt onderkend en hebben daaraan een bijdrage geleverd. Daarbij zijn naast Vlissingen ook de provincie en uiteindelijk het Rijk meegegaan met woningbouw op een locatie waar sprake was van een ontspannen woningmarkt. In de taskforce KSG is gegeven die context relatief weinig aandacht geweest voor de risico's. Het scenario dat uiteindelijk realiteit is geworden lijkt geen van de betrokken partijen in voldoende mate als mogelijkheid onder ogen te hebben gezien. De inspecteurs zijn van oordeel dat in deze specifieke situatie geconcludeerd kan worden dat

er sprake is van verzachtende omstandigheden. De inspecteurs wegen deze verzachtende omstandigheden minder zwaar dan onder andere de verwijtbaarheid van de gemeente, de omvang van de financiële problematiek en het uitgangspunt dat grondexploitatie primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, waarvoor de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past om de grondexploitatieverliezen via artikel 12 af te wentelen op het gemeentefonds.

De fondsbeheerders onderschrijven het oordeel van de inspecteurs dat er sprake is van verwijtbaarheid. Maar zij komen tot een andere weging ten aanzien van het passende niveau voor de OZB. Het onderzoek laat zien dat er sprake is van een hele specifieke situatie. Ondanks dat de gemeente Vlissingen verantwoordelijk is blijkt uit het onderzoek van de inspecteurs dat geen van de betrokken partijen (Rijk, provincie, gemeente) de uiteindelijke realiteit (i.c. de omvang van de financiële problematiek) vooraf als mogelijkheid onder ogen heeft gezien. Op basis van bovengenoemde argumenten besluiten de fondsbeheerders dat de passende eigen bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt vastgesteld op basis van een OZB-tarief dat 140% van het landelijke gemiddelde is vanaf 2020.

Taakstellende bezuinigingen en dekking beheerplannen kades

Daarnaast is Vlissingen het oneens met een aantal taakstellende bezuinigingen (de eigen bijdrage diploma zwemmen, preventief ouderenbeleid en de bezuiniging op groen). Hier ligt volgens gemeente geen ruimte om te bezuinigen.

Het betreft hier relatief kleine bezuinigingen waarbij de inspecteurs grondig hebben afgewogen of hier ruimte zit voor bezuiniging. De fondsbeheerders onderschrijven de argumenten die de inspecteurs hebben opgenomen om tot deze taakstellende bezuinigingen te komen en zien daarom geen redenen om op deze onderdelen af te wijken van het advies van de inspecteurs.

Ook is Vlissingen het oneens over het gebruik van een aantal huuropbrengsten als beschikbaar budget voor de beheersplannen kades en havens. Evenals de inspecteurs zijn de fondsbeheerders de mening toegedaan dat deze huuropbrengsten gebruikt dienen te worden voor het benodigd budget beheerplannen kades en havens.

Hoogte aanvullende uitkering

De inspecteurs stellen voor aan Vlissingen voor de periode 2017-2029 de volgende aanvullende uitkeringen uit het gemeentefonds te verstrekken:

- 2017: € 8.020.000
- 2018 t/m 2028: € 6.000.000 per jaar
- 2029: € 5.967.000

De aanvullende uitkering voor de jaren 2017 en 2018 is reeds vastgesteld waarbij het advies van de inspecteurs is gevolgd. De fondsbeheerders nemen het advies van de inspecteurs omtrent 10% extra OZB-verhoging van 140% naar 150% niet over. Concreet betekent dit dat Vlissingen de volgende aanvullende uitkering ontvangt:

- 2019: € 13.286.000
- 2020 t/m 2027: € 7.000.000 per jaar
- 2028: € 4.805.000

De berekening hiervan heeft plaatsgevonden op basis de in het inspectierapport 2017-2018 gebruikte WOZ-waarden. De sanering van de negatieve algemene reserve bij een stijging van het OZB-tarief naar 140% in plaats van naar 150% staat in de volgende tabel.

Omschrijving	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
1 Stand te saneren algemene reserve voor sanering in jaar t		-120.250	-116.558	-101.924	-92.141	-81.983	-71.629	-60.749	-49.398	-37.667	-25.554	-13.287	-2.918	
2 Saldo saneringsbegroting	-8.020	-2.440	664											
3 Sanering via passende bijdrage Vlissingen				1.663	1.690	1.717	1.744	1.772	1.801	1.829	1.859	1.889	1.919	17.883
4 Sanering via aanvullende uitkering GF	8.020	6.000	13.286	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000	4.805	0	88.111
5 Inschatting daling rente schulden GREX a.g.v. sanering		142	683	1.119	1.468	1.637	2.136	2.578	2.931	3.284	3.408	3.676	3.753	26.815
Stand te saneren algemene reserve na sanering in jaar t		-116.558	-101.924	-92.141	-81.983	-71.629	-60.749	-49.398	-37.667	-25.554	-13.287	-2.918	2.754	

De inspecteurs hebben bij het vaststellen van de aanvullende uitkering als voorwaarde opgenomen dat -gezien de rente-effecten- de aanvullende uitkering (vanaf 2020) over jaar t in januari jaar t wordt uitbetaald. Dit advies kan niet worden overgenomen omdat er binnen de systematiek van het gemeentefonds wordt betaald in 50 wekelijkse termijnen. De systematiek laat het niet toe om de aanvullende uitkering over jaar t geheel in januari jaar t uit te betalen. Om toch de rente-effecten te kunnen realiseren is besloten om de gehele reeks 1 jaar naar voren te halen. Dit betekent dat in 2019 de aanvullende uitkering € 13,286 miljoen is en er in 2029 geen aanvullende uitkering is. Conform het aflossingsschema zorgt dit er bovendien voor dat de schulden van Vlissingen sneller kunnen worden afgelost waardoor de inschatting van de daling van de rente van de schulden hoger is dan waarvan werd uitgegaan in het inspectierapport 2017-2018. In het actualisatie-onderzoek 2023 zal deze inschatting van de besparing van de rentelasten opnieuw bekeken worden.

Aan de bovengenoemde aanvullende uitkering worden de volgende 6 bijzondere voorwaarden verbonden:

1) *Passende bijdrage gemeente Vlissingen*

De gemeente Vlissingen dient in de periode 2020-2029 per jaar een passende bijdrage te leveren aan de sanering van de algemene reserve ter hoogte van € 1,663 miljoen in 2020 en daarna vanaf 2021 jaarlijks geïndexeerd met 1,6%. In het jaar 2019 dient het saldo van de saneringsbegroting van € 0,664 miljoen gebruikt te worden ter aanvulling van de algemene reserve.

2) *Aanvullende uitkering*

De in dit besluit vastgestelde aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient vanaf 2019 geheel gebruikt te worden voor de sanering van de algemene reserve.

3) *Actualisatie-onderzoek*

Gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven wordt een actualisatie-onderzoek uitgevoerd, te beginnen in 2023 en afhankelijk van de situatie eventueel ook omstreeks 2028. Dit onderzoek dient tenminste in te gaan op:

- de hoogte van de te saneren algemene reserve, zijn de huidige inschattingen bij de herzieningen van de grondexploitaties en benodigde hoogte voorzieningen grondexploitaties realistisch gebleken;
- de hoogte en noodzaak van de aanwezige bestemmingsreserves en voorzieningen;
- de hoogte en mogelijke aanwending van de stille reserves;
- de benodigde hoogte van de OZB en lastendekking riolering en reiniging;
- consequenties voor Vlissingen van de rechtszaak (Hulst-Enduris) m.b.t. precario kabels en leidingen en van de wegvallende precario op kabels en leidingen vanaf 2022;
- bezuinigingsopties, de realisatie van bezuinigingen en de 'stelpost nog te bezuinigen';
- beheerplan kades/havens;
- de hoogte van de passende bijdrage door Vlissingen, als optelsom van de andere onderzochte onderdelen in het actualisatie-onderzoek;
- de hoogte van de aanvullende uitkering;
- de inschatting van de rente-effecten van het saneringsbedrag;
- de (resterende) looptijd van de sanering.

4) Artikel 12-status

Zolang Vlissingen een artikel 12-uitkering uit het gemeentefonds ontvangt, blijft de artikel 12-status voor Vlissingen van kracht. In 2019 en verder zal de inspecteur onderzoek uitvoeren op de het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen, onder de volgende voorwaarden:

- Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via de artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen.
- Er wordt in eerste instantie alleen onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
- Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodragers is van kracht tot het actualisatie-onderzoek in 2023.
- De gemeente hoeft voor de periode 2020-2022 niet elk jaar een artikel 12-aanvraag in te dienen.

5) Gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten dienen te worden gebruikt voor de sanering van de negatieve algemene reserve

Omdat winst pas mag worden genomen als deze gerealiseerd is worden de positieve grondexploitaties niet meegenomen in de berekening van de eindwaarde van de voorzieningen.

Als op deze grondexploitaties in de toekomst inderdaad winst wordt gerealiseerd dient deze winst dan gebruikt te worden voor de sanering van de algemene reserve. Aan gedeputeerde staten van Zeeland wordt verzocht te beoordelen of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve.

Omdat de artikel 12-inspecteur vanaf 2019 reeds onderzoek doet op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen (zie bijzonder voorschrift 4) worden de door de inspecteur geadviseerde bijzondere voorschriften 6 (onderzoek werk & inkomen) en 7 (onderzoek sociaal domein) niet apart opgenomen in dit besluit.

6) Beoordeling en monitoring door provincie Zeeland

Aan gedeputeerde staten van de provincie Zeeland wordt verzocht de volgende punten te beoordelen en te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12:

- a. Verloop (negatieve) algemene reserve.
- b. Verloop bestemmingsreserves en voorzieningen.
- c. Verloop verliesvoorziening grondexploitaties en risicovoorziening grondexploitaties.
- d. Of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve, zie bijzonder voorschrift 5.

**Bijlage 2.1: Vergelijking Vlissingen met groepen gemeenten op taakveldenniveau
2018 en 2019**

Taakvelden	Gemeente: Vlissingen		b1. Selectiegroep				b2. Soortgenoten			b3. Grootgroep			b4. Gemeenten in provincie		
	Inwoners: 44.371		Inwoners: 46.942				Sociale structuur: Zwak			20001 - 50000			Zeeland		
							Centrumfunctie: Redelijk			inwoners					
	Nettolasten	Nettolasten per inwoner	Nettolasten	Nettolasten per inwoner	Vershil per inwoner	Vershil absoluut	Nettolasten per inwoner	Vershil per inwoner	Vershil absoluut	Nettolasten per inwoner	Vershil per inwoner	Vershil absoluut	Nettolasten per inwoner	Vershil per inwoner	Vershil absoluut
(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)	
2018															
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-3.243	-73	-5.191	-111	38	1.687	-123	50	2.220	-93	20	888	-125	52	2.308
6.2 Wijkteams	-3.278	-74	-1.798	-38	-36	-1.598	-51	-23	-1.021	-46	-28	-1.243	-44	-30	-1.332
6.3 Inkomensregelingen	-5.248	-118	-6.705	-144	26	1.154	-148	30	1.332	-85	-33	-1.465	-95	-23	-1.021
6.4 Begeleide participatie	-16.886	-380	-8.436	-181	-199	-8.834	-373	-7	-311	-140	-240	-10.655	-171	-209	-9.278
6.5 Arbeidsparticipatie	0	0	-2.914	-62	62	2.752	-48	48	2.131	-31	31	1.376	-26	26	1.154
6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)	-2.080	-47	-3.074	-66	19	843	-78	31	1.376	-40	-7	-311	-34	-13	-577
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	-9.412	-212	-6.294	-135	-77	-3.418	-171	-41	-1.820	-134	-78	-3.463	-161	-51	-2.264
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-8.750	-197	-5.890	-126	-71	-3.152	-247	50	2.220	-160	-37	-1.643	-132	-65	-2.886
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	-2.340	-53	14	0	-53	-2.353	-10	-43	-1.909	-3	-50	-2.220	-8	-45	-1.998
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-218	-5	-5.598	-120	115	5.105	-19	14	622	-26	21	932	-63	58	2.575
Totaal taakvelden 2018	-51.454	-1.159	-45.885	-983	-176	-7.813	-1.268	109	4.839	-758	-401	-17.802	-859	-300	-13.318
2019															
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-3.560	-80	-5.886	-126	46	2.046	-133	53	2.358	-98	18	801	-131	51	2.269
6.2 Wijkteams	-4.595	-103	-2.378	-51	-52	-2.313	-75	-28	-1.246	-50	-53	-2.358	-54	-49	-2.180
6.3 Inkomensregelingen	-6.462	-145	-6.668	-142	-3	-133	-161	16	712	-84	-61	-2.714	-101	-44	-1.957
6.4 Begeleide participatie	-17.085	-384	-7.156	-153	-231	-10.276	-356	-28	-1.246	-138	-246	-10.943	-169	-215	-9.564
6.5 Arbeidsparticipatie	0	0	-2.812	-60	60	2.669	-46	46	2.046	-32	32	1.424	-28	28	1.246
6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)	-1.936	-44	-1.402	-30	-14	-623	-40	-4	-178	-39	-5	-222	-35	-9	-400
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	-10.141	-228	-9.721	-208	-20	-890	-214	-14	-623	-150	-78	-3.470	-173	-55	-2.447
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-10.571	-238	-6.680	-143	-95	-4.226	-290	52	2.313	-181	-57	-2.536	-155	-83	-3.692
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	-852	-19	-138	-3	-16	-712	-2	-17	-756	-3	-16	-712	-5	-14	-623
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-220	-5	-5.797	-124	119	5.294	-17	12	534	-28	23	1.023	-62	57	2.536
Totaal taakvelden 2019	-55.423	-1.246	-48.639	-1.040	-206	-9.164	-1.334	88	3.915	-803	-443	-19.707	-913	-333	-14.814

-/- is hogere nettolasten voor Vlissingen

Nettolasten 2018 op basis van Iv3 initiële begroting 2018

Nettolasten 2019 op basis van Iv3 Eerste bestuursrapportage 2019

Exclusief Beschermd wonen, Vrouwenopvang en Maatschappelijke opvang

Bijlage 4.1: Rapportage Visitatiecommissie sociaal domein

A. Huidige situatie Vlissingen

De beschrijving van de situatie in Vlissingen is gebaseerd op geraadpleegde openbare bronnen en het beeld dat Vlissingen in het intakegesprek zelf heeft geschetst.

Weinig bewegingsruimte voor investeringen

Vlissingen heeft een jarenlang saneringstraject achter de rug, samenhangend met de tekorten op de grondexploitatie en de daarmee gepaard gaande artikel 12-status. Deze status is verlengd door de financiële situatie van het sociaal domein. Dit betekent dat Vlissingen uitgaven moet verantwoorden door inzichtelijk te maken wat deze opleveren en dat in principe uit de reserves moet worden geput. De gemeente is met de inspecteur artikel 12 in overleg over het benodigde maatwerk om de situatie om te buigen, waarbij investeringen niet bij voorbaat zijn uitgesloten.

Het uitgangspunt van Vlissingen is dat de taken van het sociaal domein budgettair neutraal uitgevoerd worden. Vanwege dit uitgangspunt kon er in 2015 en 2016 vanuit de overschotten in het sociaal domein een bestemmingsreserve gevormd worden van in totaal € 6,6 miljoen. De verwachting was dat deze bestemmingsreserve tot 2021/2022 benut kon worden om risico's af te dekken en de decentrale zorgtaken in het sociaal domein te vernieuwen. In 2017 werd de gemeente echter verrast door grote tekorten en is de bestemmingsreserve volledig ingezet om de tekorten te dekken. Voor de centrumgemeente taken (MO/BW/VO) is er nog wel een bestemmingsreserve van ruim € 3 miljoen euro. Vanaf 2019 dreigt ook voor deze taken een tekort.

Vlissingen heeft ondanks zijn relatief kleine omvang (44.485 inwoners) een aantal sociale kenmerken die overeenkomen met een sterk stedelijke gemeente als Rotterdam. De totale omvang van het tekort in het sociaal domein bedroeg ca. 4,5 miljoen in 2017. Ook de cijfers van 2018 laten een vergelijkbaar beeld zien. In Vlissingen is sprake van sterk stedelijke problematiek waarbij het aantal inwoners met bijstandsuitkering en zorgconsumptie relatief hoog ligt.

Vlissingen geeft aan een constant, stabiel en sober beleid te voeren, minimaal te investeren en weloverwogen keuzes te maken vanwege de beperkte financiële ruimte. Investeringsmogelijkheden die mogelijk pas op langere termijn renderen, zijn vrijwel niet mogelijk. Vlissingen kenschetst de faciliteiten in het sociaal domein als goed "zodat mensen die het niet goed hebben ons weten te vinden binnen en buiten de gemeente". De gemeente probeert gebruik te maken van mogelijkheden buiten het formelere sociaal domein bijvoorbeeld via familienetwerkberaden.

Vlissingen verwoordt de eigen visie in de kadernota als volgt: "In het programma Sociale Samenhang streven we naar bevordering van het welzijn en de participatie van onze inwoners. Hier horen een aantal wettelijke verantwoordelijkheden bij, zoals de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo. We streven naar een samenleving waarin iedereen zoveel mogelijk vanuit eigen mogelijkheden participeert. Soms gaat dit niet vanzelf en is ondersteuning nodig. Ons uitgangspunt is 'eigen kracht'. We zetten in op preventie. Indien nodig ondersteunen we inwoners met voorzieningen zoals uitkeringen, jeugdhulp, hulpmiddelen of begeleiding."

Initiatieven gericht op verbetering van de financiële positie en de grip op uitgaven worden ondernomen. Zo wordt geïnvesteerd in wijknetwerken om invulling te geven aan preventie en vroegsignalering. Ook zijn een data-analist en regisseur wijknetwerken tot en met eind 2019 in dienst genomen. Echter, mede door de beperkte bewegingsruimte heeft Vlissingen geen mogelijkheden gezien om de inzet van ambtenaren in balans te brengen met de taken die vervuld moeten worden. De gemeente geeft aan behoefte te hebben aan extra personeel om het benodigde inzicht te verkrijgen en de relatie met aanbieders te versterken.

Voorzieningen in het sociaal domein in aantal en totale uitgaven per voorziening; relatief hoog en stijgend

De gemeente Vlissingen ervaart sinds 2015 een hoge druk op de gemeentelijke financiën doordat uitgaven aan het sociaal domein hoger liggen dan begroot. Daarnaast geeft de gemeente aan recent een forse toename van uitgaven te zien. Dit wordt ondersteund door cijfers vanuit verschillende bronnen die een relatief hoog gebruik van voorzieningen én een toename van dit gebruik laten zien. Bijlage 2 bevat een verdere cijfermatige onderbouwing over het voorzieningengebruik in de gemeente Vlissingen.

De gemeente Vlissingen heeft kenmerken van een sterk stedelijke gemeente met een hoog aantal inwoners dat een bijstand uitkering ontvangt. In vergelijking met de gemiddelde gemeente in Nederland en in sterk stedelijke gemeenten, ligt het aantal cliënten met (intensieve) jeugdhulp en Wmo-maatwerkarrangementen en uitgaven voor wijkteams, maatwerkvoorzieningen en geëscaleerde zorg (18+) relatief hoog. Daarbij stijgen het aantal cliënten en de uitgaven relatief harder dan in andere gemeenten. Ook op de gebieden beschermd wonen en participatie geven cijfers een beeld van financiële druk. Het aantal cliënten met BW in de gemeente Vlissingen stijgt harder dan in andere gemeenten in Zeeland waar uitgaven al boven budget lagen. Uitgaven in het kader van participatie liggen relatief hoog ten opzichte van het gemiddelde in Nederlandse en sterk stedelijke gemeenten.

Walcherse en Zeeuwse samenwerkingen: druk op voorzieningen en decentralisatie van gezamenlijke taken

Vlissingen heeft de gemeentelijke toegangstaken voor Wmo-2015 (hierna: Wmo) en jeugd na 2015 gezamenlijk met de andere Walcherse gemeenten Middelburg en Veere (ca. 120.000 inwoners) vormgegeven in het portaal Porthos. Eerder hadden gemeenten een gezamenlijk portaal voor werk & Inkomen; Orionis. Naast de samenwerking met Walcherse gemeenten, kent Vlissingen een regionale samenwerking met alle 13 Zeeuwse gemeenten aangestuurd door het College Zorg en Welzijn (CZW), bestaande uit de 13 wethouders zorg van Zeeland. Gezamenlijk worden de centrumtaken beschermd wonen, maatschappelijke- en vrouwenopvang ingevuld.

Voor de Jeugdwet wordt met ingang van 2015 tussen de 13 gemeenten nauw samengewerkt rond de inkoop en het beleid voor de jeugdzorgregio Zeeland. Voor de besluitvorming rond inkoop is een Bestuurscommissie jeugdhulp ingesteld met daaronder een uitvoerende Inkooporganisatie jeugdhulp Zeeland. Beide zijn organisatorisch aangehangen bij de GR GGD. Voor de beleidsvorming is het Portefeuillehouders Overleg Jeugdhulp Zeeland. De bestuurlijke overleggen zijn samengesteld uit de 13 wethouders jeugd.

Na de overgang van taken naar de gemeente (2015) zijn een aantal onvoorziene effecten opgetreden:

- Het aantal inwoners dat een beroep deed op de Wmo bleek driemaal hoger dan voorzien. Hierdoor waren er onvoldoende medewerkers om de toegang naar voorzieningen te organiseren en ontbrak inzicht. Een bedrijfsvoeringsrapport van BMC gaf aanleiding om het aantal medewerkers bij de toegang vanaf 2016 structureel aan te vullen. Vanwege de aanname dat deze uitbreiding slechts tijdelijk benodigd zou zijn is de uitbreiding voor 2 jaar uit de reserve Sociaal domein gedekt.
- Sinds 2016 bleek de beleidsmatige samenwerking tussen de Walcherse gemeenten onder druk te komen door uiteenlopende visies op de toekomstige inrichting van de Toegang. Dit samenwerkingsverband wordt na 2019 niet voortgezet. Vlissingen staat nu voor keuzes om de toegang per 2020 in te richten op een wijze die past bij de eigen situatie en uitgangspunten.
- De druk op financiering van deze taken is de afgelopen jaren toegenomen door onder andere een toename in aantal Jeugd- en BW-clianten. De verwachting is dat de financiële druk verder toeneemt met een daling van 25% op het huidige BW-budget met het hernieuwde verdeelmodel voor het Rijksbudget voor BW.

- Op advies van de Commissie Toekomst beschermd wonen wordt gewerkt aan de decentralisatie (inhoudelijk en financieel) van BW en MO per 1 januari 2021. Uitgangspunt voor het advies is het toewerken naar een inclusieve samenleving met voldoende aandacht voor herstel, ontwikkeling, participatie en eigen regie van de doelgroepen van opvang en bescherming, waarbij wordt gekeken naar mogelijkheden in plaats van beperkingen. Het vormgeven van centrale afspraken voor onderlinge grensoverschrijdingen BW, MO en VO is een belangrijk onderdeel in het neerzetten van de transformatie.

De Zeeuwse samenwerkingsverbanden zijn nog volop in ontwikkeling:

- De 13 Zeeuwse gemeenten zijn een traject gestart om de mogelijkheden te verkennen voor de meest optimale vorm van samenwerking tussen de gemeenten in het sociaal domein. Het traject richt zich op het verbeteren van de governance, waarbij wordt gekeken naar de bestuurlijke en ambtelijke structuur. De positionering van de inkooporganisatie maakt hier nadrukkelijk onderdeel van uit.
- In nauwe samenwerking met de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland is er een nieuwe strategie ontwikkeld voor de inkoop van jeugdhulp voor de periode 2020-2023. Het doel hiervan is beter kunnen sturen en meer grip te krijgen op de uitgaven. Er wordt ingezet op het contracteren van een kleiner aantal zorgaanbieders en het fasegewijs ontwikkelen van een meer resultaatgerichte bekostigingssystematiek. Daarbij vindt een onderzoek plaats naar de positionering van de functie van Gecertificeerde Instellingen in Zeeland met mogelijke gevolgen voor o.a. tarifiering.

B. Onderzoeksvraag

De commissie hanteert in haar werkwijze de centrale vraag:

Hoe kan Vlissingen de grip op de uitgaven in het sociaal domein verbeteren en behouden?

Ter ondersteuning van deze hoofdvraag worden twee deelvragen beantwoord:

1. *Heeft Vlissingen inzicht in het sociaal domein en/of hoe kan dit verbeterd worden?*
2. *Maakt Vlissingen voldoende gebruik van de sturingsmogelijkheden binnen het sociaal domein en/of hoe kan dit verbeterd worden?*

Vlissingen kent een forse toename van uitgaven aan jeugdhulp en Wmo-voorzieningen ondanks de keuze voor een "sober" beleid. Vlissingen wil de efficiency en effectiviteit van het huidige beleid en de uitvoering daarvan beoordelen, onderzoeken en verbeteren. Hiermee wil zij voldoen aan de voorwaarden van de verlengde artikel 12-status die zich richten op het sociaal domein. In het intakegesprek van 23 mei 2019 is de vraag van de gemeente Vlissingen nader toegelicht en gespecificeerd, waarbij met name de grip op de toegang tot de voorzieningen als actueel en belangrijk geadresseerd is.

De commissie onderzoekt primair (de grip op) de uitgaven in het sociaal domein. De breedte is in beginsel het gehele sociaal domein, inclusief thema's op het grensvlak met andere domeinen (zorg en Veiligheid, zorg en Wonen) maar de focus zal voor Vlissingen vooral liggen op jeugd en Wmo, waar de overschrijdingen het grootst zijn en de minste grip wordt ervaren. Op basis hiervan, het ter beschikking staande bronnenmateriaal en gelet op het feit dat er ook andere onderzoeken lopen, focust de commissie zich naast de centrale vraag op:

- Hoe kan Vlissingen meer grip krijgen op de toegang voor voorzieningen?
- Hoe kan Vlissingen het sturend vermogen naar aanbieders vergroten (inclusief bekostigingssystematiek)?
- Hoe kan Vlissingen beter gebruik maken van de samenwerking in de regio en hoe verhoudt zich dat tot recent gemaakte keuzes?

Indeling van analyse van inzicht/sturingsmogelijkheden, conclusies en aanbevelingen in 3 categorieën: inhoud, relatie en proces

De analyse, conclusies en aanbevelingen zijn opgedeeld in 3 categorieën: inhoud, relaties en proces. De categorie inhoud heeft betrekking op de inhoudelijke principes die de gemeente Vlissingen hanteert. De categorie relaties heeft betrekking op de manier waarop de gemeente haar relaties met samenwerkingspartners onderhoudt en de samenwerking vormgeeft. De categorie proces heeft betrekking op het in de praktijk brengen van inhoudelijke principes (implementatie).

C. Analyse

In de analyse beschrijft de commissie kort hoe toegang, inkoop en contractmanagement verlopen. Opvallende zaken omtrent het verkrijgen van inzicht en het gebruik van sturingsmogelijkheden, die bijdragen aan het beantwoorden van de deelvragen, worden daarbij uitgelicht.

Gemeente Vlissingen heeft in aanloop naar de decentralisaties (2015) beleid ingezet en heeft dit beleid stabiel gevoerd in de jaren die volgden. In tegenstelling tot gemeenten met ingrijpende beleidswijzigingen weten zowel inwoners als aanbieders daardoor waar zij aan toe zijn. Omdat doorgaan op dezelfde stabiele koers financieel niet houdbaar is staat Vlissingen voor keuzes die de grip moeten vergroten en invloed zullen hebben op de genoemde stabiliteit. Deze analyse bevat daarom vooral knelpunten die aangepakt kunnen worden.

Hulpvragen voor Wmo/jeugd, participatie, beschermd wonen, maatschappelijke- en vrouwenopvang komen binnen via verschillende poorten. Dit zijn uitvoeringsorganisaties die worden aangestuurd door stuurgroepen van Walcherse gemeenten, de bestuurscommissie GGD en het CZW. Vanaf 2020 is dit voor Wmo/jeugd door de gemeente Vlissingen zelf door eerder gemaakte keuzes. De toegangspoorten registreren, administreren en beoordelen inhoudelijk, al dan niet met aanvullend advies. Voor BW ligt de inhoudelijke beoordeling niet bij de toegangspoort, maar komt deze van de aanvrager Porthos of de aanbieder. Nadat beschikkingen zijn afgegeven wordt zorg verleend door aanbieders, niet in dienst van de gemeente, door gebiedsteams die inhoudelijk worden aangestuurd door Porthos en in enkele gevallen door gedetacheerden (Veilig Thuis).

Hieronder worden verschillende onderdelen van het systeem geanalyseerd. Afhankelijk van waar onderdelen betrekking op hebben, zijn deze ingedeeld in de categorieën inhoud, relatie en proces.

Inhoud

- 1) De visie van de gemeente Vlissingen. Bevindingen o.b.v. gesprekken en de kadernota:
 - De ambitie van Vlissingen is in te zetten op preventie, uit te gaan van de eigen kracht van burgers en te ondersteunen waar noodzakelijk.
 - De visie van Vlissingen lijkt beperkt te zijn vormgegeven in gezamenlijkheid met samenwerkingspartners als de toegangspoorten Porthos en Orionis, aanbieders en ook de Walcherse en Zeeuwse samenwerkingsverbanden. Gezamenlijke vormgeving vergroot het draagvlak bij samenwerkingspartners voor de gemeentelijke visie.
 - Beleidsafspraken met betrekking tot onderwijs zijn nog niet beschreven, terwijl het onderwijs een belangrijke rol speelt in preventie en vroegsignalering.
- 2) Bekostigingssystematiek. Bevindingen o.b.v. gesprekken:
 - Vlissingen maakt, in centraal verband met de andere Zeeuwse gemeenten, met aanbieders voor jeugd afspraken over de omvang van totale zorguitgaven, ofwel de prijs van trajecten keer het aantal trajecten ($p \cdot q$). Aanbieders worden niet individueel gekort als zorguitgaven een bepaald budget(-plafond) overschrijden. Dit heeft als gevolg dat individuele aanbieders in jeugd niet worden geprikkeld zorg efficiënt in te richten en prijzen laag te houden. Ook worden zij niet geprikkeld om de hoeveelheid geleverde zorg in aantal, intensiteit of duur van trajecten te beperken.

- Voor BW wordt net als voor jeugd gebruik gemaakt van p*q afspraken met aanbieders. Indien het totaal aan geleverde zorg een bepaald budgetplafond bereikt, worden alle aanbieders gekort op de prijs. Deze korting is hetzelfde voor alle aanbieders, daardoor worden aanbieders individueel niet geprikkeld de eigen overschrijding te beperken. Als bijv. aanbieder A 40% meer zorg levert dan begroot en aanbieder B levert exact de begrote zorg, dan ontvangen zowel aanbieder A als B na het bereiken van het budgetplafond (in verhouding) dezelfde prijsverlaging voor geleverde zorg. Deze bekostigingssystematiek geeft, net als de bekostigingssystematiek voor jeugd, geen prikkels om totale zorguitgaven te beperken.

Relatie

3) CZW. Bevindingen o.b.v. gesprekken en informatie over deze centrale Zeeuwse organisatie van BW, MO, VO en de inkoop van jeugd:

- Het berichtenverkeer is volgens het Ketenbureau I-Sociaal Domein dusdanig goed op orde dat Vlissingen op dit gebied een voorbeeld kan zijn voor andere gemeenten.
- De visie van Vlissingen komt beperkt tot uitdrukking in dit overleg met 12 andere gemeenten. De opdracht waarmee ambtenaren en bestuurders van Vlissingen deelnemen aan het overleg is niet geëxpliciteerd.
- De georganiseerde overleggen (o.a. regio overleg CZW, breed overleg CZW en ambtelijk overleg ter voorbereiding) werken niet optimaal efficiënt. Een duidelijke taak-, rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overleggen ontbreekt. Op dit moment is een traject gaande gericht op verbetering van de governancestructuur.

4) Toegang: Porthos en aanbieders. Bevindingen o.b.v. informatie en gesprekken met uitvoeringsorganisatie Porthos:

- Samenwerkingspartner Porthos is niet meegenomen in de ontwikkeling van de visie en doelstellingen (zie ook punt 1 bij inhoud).
- In de achterliggende periode is beperkt contact geweest tussen samenwerkingspartners en de gemeentelijke beleidsafdeling. Duidelijke afspraken in combinatie met goed inzicht, regelmatig contact en een goede verstandhouding, prikkelt aanbieders om te werken aan maatschappelijke resultaten (zie ook punt 5 en 6 bij proces).
- Integrale samenwerking met de beleidsafdeling, inkoop en contractmanagement en de toegangsorganisaties, lijkt onvoldoende vormgegeven om de juiste prikkelwerking naar aanbieders te bewerkstelligen (zie ook punt 5 bij proces).

De ambitie om de relatie te versterken is door de gemeente uitgesproken. Capaciteit om de relatie te verbeteren, zowel bij de gemeente als bij Porthos, is echter beperkt.

Proces

5) Uitvoeringsrichtlijnen. De vertaling van de visie van Vlissingen naar concrete doelstellingen (uitvoeringsrichtlijnen) voor de gemeente én de uitvoeringsorganisaties/toegangspoorten en aanbieders. Bevindingen o.b.v. gesprekken en eerdere onderzoek:

- Op dit moment sluiten beleid en uitvoeringsrichtlijnen, zoals gehanteerd in de toegangspoorten, onvoldoende op elkaar aan. Porthos geeft aan dat resultaatafspraken na 2016 niet meer zijn aangescherpt.
- Een integraal uitvoeringskader dat toegang, inkoop en contractmanagement met elkaar verbindt ontbreekt. Voor grip op uitgaven in het sociaal domein moeten sturing op toegang, inkoop en contractmanagement op elkaar aansluiten. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld geprikkeld worden door het meewerken aan maatschappelijke resultaten (vraaggericht werken en inzicht geven in gegevens) van invloed te laten zijn op de hoeveelheid zorg of de prijs van de zorg die wordt ingekocht.
- Er zijn geen afspraken over hoe aanbieders assurance afgeven over geleverde zorg dan wel sturen op maatschappelijke resultaten. Afspraken in combinatie met monitoring zorgen voor prikkeling bij aanbieders om efficiënt en doelmatig zorg te leveren.

6) Inzicht (integraal) in ontwikkelingen in kosten, in-, door- en uitstroom en beweging in afschaling van zorg. Bevindingen o.b.v. gesprekken en rapporten van Porthos en jeugd:

- Vlissingen zet stappen om inzicht te verbeteren. Capaciteit en budget om inzicht in te regelen, zowel bij de gemeente als bij Porthos, is echter beperkt. De Inkooporganisatie Jeugd werkt aan een dashboard om real-time ontwikkelingen voor jeugdhulp inzichtelijk te krijgen.
- Zicht in de huidige stand en trends van de afgelopen 4 jaar ontbreekt voor:
 - Aantal cliënten met jeugdhulp per zorgvorm (per aanbieder en totaal)
 - Zorgkosten per zorgvorm (per aanbieder en totaal)
 - Kosten in relatie tot het resultaat van toegangsactiviteiten
 - Aandeel van het zorgbudget besteed aan preventie
- De toegangspoort Porthos heeft geen zicht op uitputting van het gemeentelijk zorgbudget.
- Kwantitatieve indicatoren die aangeven "hoe zaken ervoor staan" (KPI's) met betrekking tot het behalen van maatschappelijke resultaten worden beperkt gebruikt. Duidelijke indicatoren die inzicht geven in de voortgang van transformatie en waarop gestuurd kan worden ontbreken.
- Vlissingen heeft geen integraal overzicht beschikbaar waar ontwikkelingen op verschillende terreinen in het sociaal domein aan elkaar worden gerelateerd.
- Een beknopt overzicht waar de belangrijkste bevindingen worden samengevat en waarbij wordt geschetst wat deze betekenen voor toegang, inkoop en contractmanagement, ontbreekt (vaak) in de omvangrijke rapporten. Vlissingen kan door een scherpe vraagstelling meer profijt hebben van toekomstige adviesaanvragen.

7) Kennis en kunde van de organisatie. Bevindingen o.b.v. gesprekken en rapportages: Beperkte capaciteit en de hoeveelheid tijdelijke aanstellingen bij zowel de gemeente als Porthos, gecombineerd met de financiële krapte, belemmeren de verbetering van kennis en kunde van de organisatie.

- De kennis en kunde binnen de organisatie is beperkt of slechts tijdelijk ingezet. Zo zijn de middelen voor formatie data-analyse tijdelijk beschikbaar gesteld.
- De veelheid aan rapporten, opgeleverd door externen in opdracht van de gemeente, past bij een organisatie die zoekende is. Het lerend vermogen van verschillende disciplines binnen de organisatie, individueel en in relatie tot elkaar, kan worden versterkt.
- Het vermogen om met (en in) verschillende samenwerkingsverbanden de sturing op transformatie -en de beweging naar voren- te verbeteren, is beperkt.

D. Conclusies

Op basis van de analyse in C concludeert de commissie dat de gemeente Vlissingen meer grip kan krijgen op de uitgaven in het sociaal domein door:

1. *Het inzicht in (ontwikkelingen in) het sociaal domein te verbeteren*
2. *Sturingsmogelijkheden beter te benutten*

De hoofdconclusie van de commissie luidt:

Extra capaciteit, zowel kennis als kunde, is nodig om zowel inzicht als sturing goed te kunnen inrichten in gezamenlijkheid met samenwerkingspartners. De schaal van de gemeente maakt dat deze capaciteit moeilijk lokaal gerealiseerd kan worden.

De conclusie is hieronder verder uitgewerkt.

Inhoud

1. De visie van Vlissingen is gericht op het voorkomen van zorg en op zelfredzaamheid. Deze doelstelling draagt bij aan het voorkomen van uitgaven maar samenwerkingspartners zijn onvoldoende meegenomen in de doorontwikkeling van de visie om deze goed neer te zetten.
2. De bekostigingssystematiek is niet consistent over alle beleidsterreinen in het sociaal domein. Een oorzaak is dat bekostiging in verschillende verbanden is vormgegeven

(Zeeuws, Walchers, etc.). De bekostigingssystematiek in verschillende beleidsterreinen geeft geen/onvoldoende prikkels aan aanbieders om de hoeveelheid geleverde zorg (in prijs maal hoeveelheid en in intensiteit) te beperken. Dit maakt dat de gemeente hiervoor volledig moet leunen op andere sturingsmogelijkheden. De capaciteit bij de gemeente maakt dat het onrealistisch lijkt om op deze manier goed te kunnen bijsturen.

Relatie

3. Het ontbreken van heldere samenwerkings spelregels in het CZW tussen de Zeeuwse gemeenten enerzijds en een duidelijke visie op de positie die Vlissingen in de samenwerking wil innemen anderzijds, maakt dat Vlissingen de voordelen van de regionale samenwerking onvoldoende kan benutten.
4. De gemeente Vlissingen kan in het kader van toegang nauwer contact te houden met de uitvoeringsorganisaties en aanbieders en het herijken van afspraken beter monitoren of maatschappelijke resultaten worden behaald. Op basis van verkregen inzicht kan zij dan bijsturen waar nodig. Het meenemen van deze samenwerkingspartners in de beleidsvorming en vertaling van beleid in uitvoeringrichtlijnen, zorgt daarbij voor meer draagvlak bij de partners voor het gevoerde beleid. De huidige capaciteit bij de gemeente maakt dat de mogelijkheden om contact te houden met de uitvoeringsorganisaties en aanbieders, beperkt zijn.

Proces

5. Vlissingen kan de visie verder door ontwikkelen naar uitvoeringsrichtlijnen voor toegang, inkoop en contractmanagement. Dit zorgt dat uitvoeringsorganisaties in staat zijn op basis van de uitvoeringsrichtlijnen in lijn met de visie van de gemeente te sturen. Het omzetten van uitvoeringsrichtlijnen naar afspraken met aanbieders geeft daarnaast de mogelijkheid aanbieders meer te prikkelen om bij te dragen aan het behalen van maatschappelijke resultaten.
6. Op dit moment heeft Vlissingen nog beperkt inzicht (in trends) in kosten, zorgvolumes en beweging in afschaling van zorg. Dit betreft zowel de verschillende beleidsterreinen als het sociaal domein als geheel. Daarnaast is monitoring onvoldoende ingericht op het behalen van maatschappelijke resultaten. Deze inzichten zijn essentieel om de situatie nu en in de toekomst te overzien en te kunnen bijsturen, waarbij het belangrijk is de inzichten te koppelen aan consequenties voor toegang, inkoop en contractmanagement. De gemeente werkt aan het verbeteren van inzicht in kosten en zorgvolumes. De capaciteit en het budget bij de gemeente stelt daarbij grenzen aan de stappen die gezet kunnen worden en de snelheid waarmee deze gezet kunnen worden.
7. Inzicht en sturingsmogelijkheden goed inregelen vraagt extra capaciteit, kennis en kunde. De schaal van de gemeente en positie op de arbeidsmarkt speelt een rol in de grenzen aan deze capaciteit. Daarnaast is het nodig in samenwerkingsverband te zoeken naar mogelijkheden om het lerend vermogen te bevorderen.

E. Aanbevelingen

De gemeente Vlissingen heeft in 2014/2015 een lijn ingezet met een sturingsfilosofie gebaseerd op vertrouwen en heeft daaraan vastgehouden. Dit betreft bijvoorbeeld de bekostigingssystematiek (PxQ) en wijze van positionering (regionaal belegde taken van toegang, administratie, etc.). Dit biedt een fundament om te herijken en bij te sturen op zowel inhoudelijke principes, relatie met samenwerkingspartners als het proces.

Op basis van de analyse onder C en de conclusies onder D doet de commissie onderstaande aanbevelingen. De aanbevelingen geven antwoord op de hoofdvraag: *Hoe kan Vlissingen de grip op de uitgaven in het sociaal domein verbeteren en behouden?*

De commissie wil de volgende aanbeveling als belangrijkste aanmerken: *Vlissingen kan de grip op uitgaven in het sociaal domein verbeteren en behouden door de visie door te ontwikkelen -in gezamenlijkheid met samenwerkingspartners- en deze te vertalen naar de juiste prikkels voor zorgaanbieders. Het is daarbij wenselijk de schaal van*

de Zeeuwse samenwerking te benutten door zo goed mogelijk aan te sluiten bij bestaande samenwerkingsverbanden.

De commissie doet de volgende aanbevelingen in beantwoording van de deelvragen:

1. Vlissingen kan zijn inzicht in het sociaal domein vergroten door het ontwikkelen van richtlijnen voor managementrapportages en data-oplevering, het ontwikkelen van indicatoren waarmee het behalen van maatschappelijke resultaten gemonitord kan worden en het onderzoeken van de top 10 zwaarste zorgcasussen en de top 10 meest gestelde vragen. De laatste geeft inzicht in huidige processen en mogelijkheden om deze te optimaliseren en biedt een basis voor het door ontwikkelen van de visie.
2. Vlissingen kan zijn sturingsmogelijkheden optimaliseren door de visie in gezamenlijkheid met de toegangspoorten Porthos en Orionis, aanbieders en de andere Zeeuwse gemeenten door te ontwikkelen en te vertalen naar concrete doelstellingen en uitvoeringsrichtingen.
 - a. De commissie raadt de gemeente aan de Zeeuwse samenwerking te versterken door zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze samenwerking. Samenwerking biedt kansen voor de gemeente om de benodigde capaciteit voor het verbeteren van inzicht en reeds aanwezige sturingsmogelijkheden, (deels) in te regelen.
 - b. De grip op toegang kan worden vergroot door als gemeente regelmatig contact te onderhouden met de toegangspoorten. In een continu leerproces kan gezamenlijk aan maatschappelijke doelstellingen worden gewerkt.
 - c. In de positionering naar aanbieders is het van belang dat de gemeente de relatie verstevigt en aanbieders meeneemt in de visie en doelstellingen. Daarnaast kan de bekostigingssystematiek zo worden ingericht dat aanbieders gestimuleerd worden efficiënt en doelmatig zorg te leveren. Bij lopende contracten die aanbieders onvoldoende prikkelen, is het nodig het gesprek aan te gaan en aanvullende afspraken te maken over de wijze waarop gewerkt wordt aan maatschappelijke doelstellingen.
3. Om de transformatie in goede banen te leiden, doet de commissie de aanbeveling leiderschap op verschillende niveaus van de gemeente te versterken. Het doel van leiderschap is te inspireren en motiveren naar een duidelijke visie, een beter resultaat voor cliënten, het aangaan van allianties en het neerzetten van een leer- en verbetercyclus waar alle partijen aan meewerken.

Overige aanbevelingen

Naast het onderzoeken van mogelijkheden om de grip op de uitgaven in het sociaal domein te verbeteren, heeft de visitatiecommissie in de vele contacten met Vlissingen ook bij aanverwante zaken stilgestaan. Zo ziet de commissie mogelijkheden in de verbetering van de lokale basisinfrastructuur zodat de uitstroom kan worden bevorderd en instroom kan worden beperkt. Het vergroten van een licht(-er) zorgaanbod voorkomt dat in individuele gevallen uitgeweken moet worden naar duurdere zorgvormen. In het samenspel met het voorliggend veld kan Vlissingen zoeken naar mogelijkheden om cliënten de best passende zorg en ondersteuning te bieden. De VNG staat in verbinding met een groot aantal gemeenten die Vlissingen voorgegaan zijn met soortgelijke opgaven en wij bevelen u aan met dit doel gebruik te maken van ons netwerk in de periode die voor u ligt.

Bijlage 4.2: Quik scan Orionis

Orionis Walcheren voert taken uit m.b.t. de Participatiewet, schuldhulpverlening en het minimeleid. Al geruime tijd is Orionis Walcheren niet kostendekkend. Er is een structureel tekort in de bedrijfsvoering. Voor de inzet van de werkinfrastructuur ten behoeve van re-integratie van de bijstandsgerechtigden, wordt een voornaam deel van het beschikbare re-integratiegeld ingezet. Het financiële rendement van het Werkbedrijf neemt af en ontwikkelt zich negatief ten opzichte van de branche. De werksoorten van het Werkbedrijf leiden bovendien onvoldoende tot uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Tenslotte zijn al jaren ruime gemeentelijke bijdragen door de Walcherse gemeenten aan Orionis noodzakelijk voor dekking van het financiële tekort, bovenop de Rijksvergoedingen.

Gelet op het voorgaande is geruime tijd geleden besloten tot het instellen van een onderzoek naar Orionis Walcheren. Ook de gemeenten Middelburg en Veere hebben zich in de bij het onderzoek aangesloten. De onderzoeksopdracht is uitgebreid beschreven in een bestuursopdracht. Op grond van de artikel 12-status van de gemeente Vlissingen, heeft de inspecteur artikel 12 een belangrijk aantal onderzoeksvragen geformuleerd die in de onderzoeksopdracht zijn meegenomen. Het onderzoek maakt dan ook concreet onderdeel uit van het plan van aanpak artikel 12 van de gemeente Vlissingen. En vormt daarmee tevens één van de belangrijke, inhoudelijke bouwstenen voor de Ontwikkelagenda sociaal domein die momenteel door de gemeente wordt opgesteld.

Het gehele onderzoeksproces is gestart met een quick scan onderzoek, welke is uitgevoerd door onderzoeksbureau Adlász. Het onderzoeksrapport van Adlász biedt veel aanknopingspunten voor de deelnemende gemeenten om concreet aan de slag te gaan. De potentiële efficiencywinsten zijn substantieel te noemen. O.b.v. de quick scan kunnen door de gemeenten gerichte (vervolg)acties worden ingezet en verdiepende vervolgonderzoeken worden gedaan.

De belangrijkste conclusies van de quick scan en daaruit volgende aanbevelingen en verbeteracties worden (niet limitatief) onderstaand opgesomd. Genoemde acties dienen terug te komen in het vervolgtraject.

- De beleidsregisserende rol is momenteel belegd bij Orionis zelf en niet bij de gemeenten. Mede als gevolg van vorm en inhoud van de huidige gemeenschappelijke regeling. Dit is niet langer wenselijk. De beleidsregie (bepalen van doelen, resultaten, middelen en voorwaarden) behoort per definitie toe aan de gemeente. Het is juist nodig dat de gemeente Vlissingen vanuit haar beleidsregisserende rol uitspraken doet en concrete opdrachten verstrekt aan Orionis. Een herbezinning met een duidelijke rol- en verantwoordelijkheids-afbakening is noodzakelijk, met daarbij een goede organisatie van de eigenaar- en afnemersrol.
- Omdat de gemeenten geen expliciete invulling geven aan de beleidsregisserende rol, zijn geen concrete afspraken gemaakt omtrent informatie-uitwisseling en verantwoording, anders dan de begroting (swijzigingen) en jaarrekening. De tussentijdse informatie wordt min of meer op vrijwillige basis summier door Orionis geleverd. De vraag is of de gemeenten hiermee voldoende hebben om te kunnen sturen. Dat lijkt per definitie niet het geval omdat geen concrete doelen zijn gesteld om op te sturen. De daarbij behorende vraag is wat momenteel de bevoegdheden zijn van de gemeenten om te sturen, omdat het merendeel van de bevoegdheden is belegd bij de GR Orionis. Ook om die reden is een herbezinning noodzakelijk.
- De huidige structuur van Orionis Walcheren is niet toekomstbestendig in een integraal sociaal domein. Door het separaat organiseren van de Participatiewet is geen sprake van een integrale toegang en verdere uitvoering. Ook de wenselijke 'spanning' in de keten voor het efficiënt en effectief bereiken van doelstellingen wordt niet gerealiseerd. Orionis formuleert via de eigen toegang op cliëntniveau haar eigen opdracht en geeft zowel invulling aan arbeidsontwikkeling als werkgeversdienstverlening. Hier moet een scheiding in aangebracht worden. Met name een onafhankelijke (integrale) toegang is

daarbij van belang. Die toegang bewaakt immers het evenwicht en formuleert een onafhankelijke opdracht.

- Dit voorgaande punt geldt ook voor de uitvoering van (bijstands)uitkeringen, schuldhelpverlening, minimaregelingen en activiteiten gericht op maatschappelijke dienstverlening.
- Er dient actief gestuurd te gaan worden op realisatie van (meer) loonwaarde. Kijkend naar talenten van belanghebbenden en ze op die manier plaatsen op passende functies bij reguliere werkgevers, waardoor de meeste loonwaarde kan worden gerealiseerd. Het sturen op de realisatie van loonwaarde vraagt een omslag in denken en handelen.
- Er zijn momenteel onvoldoende concrete afspraken omtrent informatie-uitwisseling en sturing. Er moet een meer bedrijfsmatige aansturing komen gericht op regulier werk, met een duidelijke taakafbakening tussen 'toegang', 'arbeidsontwikkeling' en 'werkgeversdienstverlening', met outcome en financiële doelstellingen. Met daarbij prestatienormen omtrent uitstroom, groei in loonwaarde/ontwikkeling en het realiseren van loonwaarde.
- Door het onderzoeksbureau is bij Orionis Walcheren een gemiddelde loonwaarde geconstateerd van slechts 12% bij het SW-bedrijf (% van het wettelijk minimumloon). Door voor de korte/middellange termijn op de bestaande infrastructuur toe te groeien naar het branchegemiddelde van een gemiddelde loonwaarde van 26% kan een structurele besparing worden gerealiseerd van circa € 2 miljoen. Volgens het onderzoeksbureau is dit streven een eerste stap naar een toekomstbestendige situatie. De doelstelling zou daarvoor gesteld moeten worden op het realiseren van een loonwaarde van gemiddeld 50%, hetgeen op de wat langere termijn een structurele efficiencyverbetering oplevert van circa € 5 miljoen.
- Er is nog geen sprake van een integrale benadering van de doelgroep van de Participatiewet. Door de doelgroep in de Participatiewet integraal te benaderen en meer te sturen op het realiseren van loonwaarde zijn nog verdere besparingen mogelijk. Enerzijds door ervoor te zorgen dat de direct bemiddelbare doelgroep op eigen kracht en tenminste binnen een jaar de uitkering weer verlaat en anderzijds door te sturen op het realiseren van loonwaarde bij de overige doelgroepen via het instrument loonkostensubsidie. Met een potentiële besparing van circa € 1 miljoen structureel. Via rendementsverbetering op de bestaande werksoorten zou nog eens circa € 2 miljoen haalbaar moeten zijn.
- Zowel voor de Wsw-doelgroep als de overige doelgroepen uit de Participatiewet wordt door Orionis Walcheren nog geen invulling gegeven aan het detacheren van de doelgroep uit de Participatiewet naar reguliere werkgevers. Geef invulling aan de detacheringsfaciliteit gericht op het realiseren van loonwaarde. Hiermee kan vrijwel onmiddellijk gestart worden. Dit is immers het uitgangspunt van de Participatiewet.
- De huidige werksoorten binnen het Werkleerbedrijf van Orionis zijn niet toekomstbestendig voor het realiseren van loonwaarde. Geadviseerd wordt een plan van aanpak te maken voor de transformatie van een productiegerichte omgeving naar een omgeving gericht op detacheren van de doelgroep. Dit betekent een belangrijke en majeure ombouw van het bedrijfsconcept. Niet ondenkbaar is dat een deel van de bestaande fysieke infrastructuur vervroegd afgeschreven moet worden. En zeker is dat geïnvesteerd moet worden in het nieuwe werken. Die investering wordt op termijn uiteraard ruimschoots terugverdiend. Het is van belang hier een goede businesscase aan ten grondslag te leggen.

Bijlage 4.3: Onderzoek effectiviteit en efficiency (PvA opdrachten 3.1 t/m 3.13)

Opdracht 3.1	Verbeteren effectiviteit en efficiency werk & inkomen
Doel	Onderzoek naar de effectiviteit en efficiency werk & inkomen. Zijn er (nog) mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen zodat de lasten structureel kunnen dalen. Onderzoek moet aangeven wat lokaal oplosbaar is.
Afwegingen	<p>Redenen onderzoek</p> <p>Gemeenschappelijke regeling Orionis voert een belangrijk deel van de taken op het vlak van werk & inkomen uit. Redenen voor onderzoek bij Orionis zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Er is behoefte aan een beter inzicht in de kostenstructuur en de knoppen waaraan kan worden gedraaid, zodat de resultaten beter kunnen worden geïdentificeerd, gemonitord en bijgestuurd. 2. Voorkomen fouten in de administratie en in de begroting, zoals die de afgelopen jaren zijn voorgekomen. 3. Achterblijvende resultaten ten aanzien van de instroom en uitstroom van uitkeringsgerechtigden en in de omzetten/rendement van het werkbedrijf, geanalyseerd in het Berenschot-rapport uit september 2016, hebben geleid tot een Plan van aanpak. Onderzocht moet worden in hoeverre dit Plan van aanpak heeft bijgedragen aan de verbetering van resultaten en of er andere en/of aanvullende acties gewenst zijn. 4. De huidige vergoedingen van het Rijk en/of de structureel door de gemeente beschikbaar gestelde budgetten zijn onvoldoende om de kosten structureel te dekken. Onderzocht moet worden in hoeverre extra gemeentelijke bijdragen aan Orionis noodzakelijk zijn en of er bezuinigingsmogelijkheden zijn die de gemeentelijke bijdragen reduceren. <p>Naast dat de taken op het vlak van werk & inkomen door Orionis worden uitgevoerd, voert de gemeente zelf ook een aantal taken uit op dit vlak. Geïventariseerd dient te worden welke taken dit betreft en wat de omvang van de nettolasten is voor deze taken. Daarnaast dient onderzocht te worden of op deze taken nog bezuinigingen zijn te realiseren.</p> <p>Afbakening</p> <p>Het uitgavencluster Inkomen en participatie bestaat uit de taakvelden 6.3 (Inkomensregelingen), 6.4 (Begeleide participatie) en 6.5 (Arbeidsparticipatie). Dat betekent dat tot dit cluster alle inkomens- en bijstandsvoorzieningen behoren. Daarnaast vallen de voorzieningen ter bevordering van maatschappelijke participatie die niet gericht zijn op doorstromen naar arbeid onder dit cluster. Tot slot zijn ook de op arbeid gerichte participatie- en re-integratievoorzieningen onderdeel van dit cluster. Door Vlissingen wordt op dit cluster geboekt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bijzondere bijstand (taakveld 6.3) • Kwijtscheldingen (taakveld 6.3) • Minimabeleid (taakveld 6.3) • Jeugdsport (taakveld 6.3) • Bijstandsuitkeringen (taakveld 6.3) • Participatiebudget (taakveld 6.4) • Orionis Walcheren (taakveld 6.4)

Referentie Visitatiecommissie	De Commissie ziet mogelijkheden in de verbetering van de lokale basis infrastructuur zodat de uitstroom kan worden bevorderd en instroom kan worden beperkt.
Maatregelen & Acties	<p>Direct</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toetsen en eventueel aanpassen van de beleidsregels (het gaat hier zowel om de inzet van re-integratietrajecten (wel/niet), de invulling van Bijzondere Bijstand als ook de overige regelgeving in het kader van het armoedebeleid. 2. Extra beschikbaar gestelde budgetten niet langer 'zomaar' wegstrepen tegen tekorten. (Denk bijvoorbeeld aan de inzet van re-integratiebudget.) Bij besteding wordt steeds uitgebreid onderbouwd of het maatregelen betreft die stijgende tekorten terugdringen, of dat de gelden ingezet worden voor het dekken van acute tekorten; 3. Reguliere budgetten worden op afroombaarheid getoetst. Dat wil bijvoorbeeld zeggen het instellen van een budgetplafond in het re-integratiebudget of Bijzondere Bijstand waardoor restgelden vrijkomen voor andere doelen. 4. Concrete financiële ambities benoemen voor 2020 en 2021, waar het gaat om bedragen voor reallocatie (tussen de domeinen), ombuiging (binnen het domein) en besparingen c.q. afomingen. 5. Versneld uitvoeren van het onderzoek Orionis door een eerste opstap in de vorm van een Quick Scan op basis waarvan Quick Wins worden benoemd en nadere specificatie kan plaatsvinden voor verdiepingsonderzoek. 6. Strenger toetsen. In deze aanpak spelen twee invalshoeken: <ul style="list-style-type: none"> • Waar nodig het aanpassen van het beleid zodat er een striktere afweging plaatsvindt bij intakes. (Bijvoorbeeld de vraag hoeveel de gemeente per uitkeringsgerechtigde op arbeid wil investeren, wordt steeds relevanter nu de complexiteit van de instroom groeit.); • Het trainen van de consultants op het strikter toetsen van de kandidaten op (werkelijke) haalbaarheid v.w.b. toeleiding naar duurzame arbeid en alternatieven. 7. Uitvoeren van evaluatiecycli op verschillende voorzieningen waarbij het vermoeden bestaat dat er te ruimhartig is toegekend in de afgelopen jaren. Bijvoorbeeld werkervarings- en scholingstrajecten. 8. Bewust inzetten van een wachtperiode. Sturen op een vertraging in het beschikbaar stellen van inkomensondersteuning. Dit kan een gunstig effect hebben op de groeiende vraag, wanneer de klant zelf op zoek gaat naar alternatieven. Het wordt minder eenvoudig c.q. aantrekkelijk om een aanvraag voor een uitkering in te dienen; <p>Indirect</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Budgetten die nu standaard doorgezet worden naar derden worden herbezien op lokale inzet (GR samenwerkingsverband). (Onderzoeken moeten hier ook een antwoord op geven.) De meeste van deze afspraken dateren al van jaren her. 2. Heroverweging op de productgroepen bij Orionis. Terugdringen van de verlieslijdende onderdelen in de productie omgeving. Mogen er grenzen worden gesteld aan de producten en diensten die worden geleverd/ Kunnen lopende contracten waarin afspraken staan over de (geschatte) hoeveelheid te leveren producten en diensten, tijdens de looptijd worden opengeboken? 3. Re-alloceren van budgetten. Het opnieuw prioriteren van de belangrijkste beleidsdoelen op het domein werk, waarbij het uitgangspunt is dat de middelen van boven naar beneden (beleidswaarde) worden ingezet (wel/niet of meer/minder). 4. Vragen en/of klanten doorgeleiden naar alternatieven:

	<ul style="list-style-type: none"> • Strenger afwijzingsbeleid aan de Poort; • Meer nadruk op werk. Inkomensondersteuning krijgt lagere prioriteit; <p>5. Effectievere taakscheiding en –versmelting. Integrale ondersteuningsproducten kunnen in de Wmo tot besparingen leiden. Inkomensondersteuning maar vooral ook armoedebeleid en schuldhulpverlening zijn Wmo georiënteerde activiteiten.</p>
<p>Onderzoeksvragen</p>	<p>Het onderzoek Orionis is een bestuurlijke opdracht gericht op de vraag wat de beste koers is voor de organisatie in de uitvoering van haar kerntaken in de komende jaren. En op welke wijze de gemeente(n) kunnen komen tot een betaalbare, toekomstbestendige en zo optimaal mogelijk functionerende uitvoering en organisatie van de Participatiewet (en de schuldhulpverlening en het minimabeleid). De gemeenten willen door middel van extern onderzoek objectief geïnformeerd en geadviseerd worden over de efficiency en effectiviteit van de uitvoering en organisatie van taken, processen en werkzaamheden die de gemeenten momenteel bij Orionis Walcheren hebben ondergebracht. Het onderzoek dient concrete (verbeter)adviezen te presenteren voor effectieve interventies gericht op verdere optimalisatie van de uitvoering en organisatie: maximaal effectief tegen lagere kosten.</p> <p>Het onderzoek kent twee stappen c.q. producten:</p> <p>a. Een eerste verkenning (Quick Scan) waarbij Orionis als organisatie wordt aangehouden tegen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. enerzijds de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering en organisatie van haar kerntaken en anderzijds de veranderingen die zich in de 'omgeving' afspelen. Bij dit laatste moet gedacht worden aan veranderingen in wettelijke, economische en maatschappelijke zin; 2. de noodzakelijke bezuinigingen in het sociaal domein. <p>b. Een verdiepingsonderzoek voortvloeiende uit de opbrengsten van stap a. Welke conclusies geven aanleiding tot aanscherping vanwege de kansen die er liggen om Orionis de volgende stap te laten zetten als re-integratie organisatie op een veranderende arbeidsmarkt?</p> <p>Vragen Quick Scan</p> <p>De quick scan vragen beogen een eerste antwoord te geven op de 7 kernvragen van de bestuurlijke opdracht (verdiepingsonderzoek).</p> <p><i>Kernvraag 1: Taken die Orionis Walcheren uitvoert, verdeeld naar wettelijke taken en niet-wettelijke taken. QS 1:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> a. Re-integratie en zorg bewegen zich qua grote thema's van elkaar af. Jeugd en Wmo richten zich op gezondheidsvraagstukken in lokaal perspectief. Werk wordt gaandeweg een regionaal domein, sterk verwant aan economie en arbeidsmarktontwikkeling. Wat betekent dit voor de samenstelling van het pakket kerntaken van Orionis in de toekomst? (Kerntaken op werk zijn: WSW-oud, uitvoering beschut werken nieuw, realisatie banenafpraak en de re-integratie activiteiten). b. In hoeverre voldoet Orionis in zijn huidige vorm aan de voorwaarden voor een doelmatige uitvoering van de wettelijke taken van een gemeente en is dit toekomstbestendig gezien de verwachte ontwikkelingen in de verschillende wettelijke taken? Zo ook voor de niet-wettelijke taken. c. Betrek bij de beantwoording van de hiervoor aangegeven vragen 1a en 1b ook de taken uit de andere domeinen die naast de kerntaak

werk door Orionis Walcheren worden uitgevoerd, te weten: inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en de minimaregelingen.

Kernvraag 2: De effectiviteit van het beleid, worden de doelstellingen gehaald? QS 2:

De instroom van kandidaten bij Orionis neemt af. Het profiel van de kandidaten wordt steeds complexer, waardoor de kosten voor re-integratie per kandidaat stijgen. Waar ligt het omslagpunt, waar re-integratie naar werk plaats maakt voor maatschappelijke begeleiding (Wmo)? De veranderingen op de arbeidsmarkt zijn daarnaast fundamenteel, denk bijvoorbeeld aan het verdwijnen van beroepsgroepen en de toename van geautomatiseerde productieomgevingen. Wat betekent dit voor de samenstelling van het pakket kerntaken van Orionis in de toekomst?

Kernvraag 3: De bedrijfsvoering processen. QS 3:

Hoe kan de inrichting van de organisatie de best mogelijke bijdrage leveren aan de optimalisatie van de uitvoering? Het gaat hier om de samenstelling en inrichting van de bedrijfsprocessen c.q. productgroepen, ook gezien in het licht van de uitkomsten op de vragen 1 en 2.

Kernvragen 4 en 7: De managementinformatie en de bezuinigingsmogelijkheden. QS 4:

De gemeenten zien zich geconfronteerd met grote financiële opgaven in het sociaal domein. Wat zijn voor het (dagelijks) bestuur van Orionis, gezien de noodzaak van bezuiniging in het sociaal domein, aantoonbaar effectieve opties/keuzes voor bezuinigingen c.q. besparingen op de korte en middellange termijn en wat is hiervan de (geschatte) bezuinigingsomvang? Is verdere optimalisatie mogelijk? Denk hierbij aan bedrijfsvoering, aansturing, kerntaken, omvang productie en rendement werksoorten, inzet instrumenten, enzovoorts. Is het bestaande managementinformatiemodel daar op ingericht?

Kernvraag 5: Is de aansturing van de organisatie efficiënt en effectief? QS 5.

Het Rijk voert de druk op de gemeenten op. De conclusie dat de Participatiewet heeft gefaald en dat bepaalde doelgroepen aan de kant blijven staan, maakt de discussie over de uit te zetten koers voor de uitvoeringsorganisatie Orionis steeds meer een politiek vraagstuk. De bezuinigingsnoodzaak legt een extra druk. Dat vraagt in de komende jaren om korte sturingslijnen tussen aandeelhouders en uitvoeringsorganisatie. Is dat voldoende geborgd? Denk daarbij o.m. aan de vorm van verantwoording en de mogelijkheden voor de aandeelhouders om direct te sturen.

NB. Kernvraag 6 uit de verdiepende vragenlijst van de bestuurlijke opdracht, die specifiek betrekking heeft op de beoordeling van de voortgang van het plan van aanpak, is niet expliciet in deze quick scan vragenlijst opgenomen. De quick scan is in essentie geen historisch onderzoek en meer gericht op de mogelijke verzilvering van (toekomstig) verbeterpotentieel. De beantwoording van de quick scan vragen vraagt impliciet beoordeling van de actuele stand van zaken en geeft daarmee een beeld van de voortgang en het resultaat van het plan van aanpak.

Vragen verdiepend onderzoek

1. Taken die Orionis Walcheren uitvoert, verdeeld naar wettelijke taken en niet-wettelijke taken.

- 1a.* Is het huidige takenpakket van Orionis Walcheren logisch? Kijk hier met name naar de huidige samenvoeging binnen één uitvoeringsorganisatie van verschillende werkzaamheden op het thema werk en inkomensondersteuning, inclusief armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Deze beleidsdomeinen bewegen zich immers in toenemende mate uit elkaar qua aansturing en (Rijks-) ambities. Is er een efficiëntere en doelmatigere organisatie van de uitvoering van deze taken mogelijk?
- 1b.* In hoeverre verhouden de verschillende uitvoeringstaken van Orionis zich tot elkaar? En wat zijn hierbij de voor- en nadelen. Doel van deze vraag is mede om te achterhalen in hoeverre bijvoorbeeld het Werkbedrijf en de bijstandsgerechtigden zich verhouden tot elkaar. En in hoeverre hier sprake is van tegengestelde belangen.
- 1c.* Indien uit het onderzoek zou komen, dat het beter is om bepaalde taken niet meer bij Orionis Walcheren te beleggen – bijvoorbeeld een scheiding van werk en inkomensondersteuning – waar kunnen deze taken dan het best worden uitgevoerd? En welke consequenties heeft dit voor de kostenverdeling?
- 1d.* Zijn er passende mogelijkheden om taken die nu in opdracht van de gemeenten door Orionis Walcheren worden uitgevoerd (wettelijke, niet-wettelijke en/of staf- en bedrijfsvoering) bij private partijen te beleggen en/of deze door middel van publiek-private samenwerking uit te voeren? Zo ja, in hoeverre draagt dit bij aan verbetering van het rendement en/of bezuinigingen? En wat voor financieel effect heeft dit voor de deelnemende gemeenten?
- 1e.* Zijn de taken, de doelstellingen en door de gemeenten aan Orionis Walcheren beschikbaar gestelde budgetten voldoende met elkaar in balans?

2. De effectiviteit van het beleid, worden de doelstellingen gehaald.

- 2a.* Hoe kan de effectiviteit en het rendement van de activiteiten gericht op het beperken van de instroom, doorstroom en uitstroom worden vergroot?
- 2b.* Hoe kan de effectiviteit van de werkgeversdienstverlening m.b.t. de Participatiewet en de Wsw, gelet op hoe die nu wordt toegepast door Orionis, worden vergroot?
- 2c.* Zijn de beleidsuitgangspunten genoemd in het beleidsplan (Kadernota) actueel en passend of ziet u aanleiding deze aan te passen?
- 2d.* Hoe kunnen efficiency en effectiviteit van de uitvoering van de bestaande regelingen voor armoedebeleid en schuldhulpverlening worden vergroot, rekening houdend met de bandbreedte van de bestaande wet - en regelgeving?

3. De bedrijfsvoering processen.

- 3a.* Zijn de bedrijfsvoering processen efficiënt ingericht? Zijn er verbetermogelijkheden?
- 3b.* Beschrijven van de voor- en nadelen voor het flexibel inzetten van medewerkers. Zijn hiervoor voldoende gegevens, parameters en indicatoren beschikbaar? En als deze gegevens aanwezig zijn, is dit voldoende basis om tot een afgewogen besluit te komen waar het gaat om de gevolgen?

	<p>3c. Sluiten de bedrijfsvoering processen voldoende aan bij de financiële kaders en bij de beleidsdoelstellingen zoals vastgesteld in de beleidsplannen/Kadernota?</p> <p><i>4. De managementinformatie.</i></p> <p>4a. Is er sprake van een voldoende uitgewerkt managementinformatiemodel, dat direct gerelateerd is aan de opbouw van de begroting, zodat de begroting en verantwoording niet alleen voldoende gedetailleerd maar ook in technisch financiële zin volledig aansluiten?</p> <p>4b. Is er voldoende transparantie tussen de (aard van de) bijdragen van de gemeenten en wat daarvoor wordt gerealiseerd?</p> <p>4c. Gedegen analyse van het Werkleerbedrijf, met daarbij concrete adviezen over stoppen, afbouwen of voortzetten van werksoorten, waarbij (financieel) inzicht wordt gegeven in (duurzaam) verlies- c.q. winstgevendende werksoorten. Hierbij hoort een analyse en advies over het functioneren van de bestaande werksoorten. Waarbij tevens wordt aangegeven of de analyses van de afgelopen periode die voldoende gegevens, indicatoren en parameters voor besluitvorming bevatten over afbouwen, stopzetten, voortzetten of intensiveren van de verschillende werksoorten. M.a.w. dragen de eigen conclusies van Orionis Walcheren over de analyses van het werk(leer)bedrijf bij aan een efficiënte bedrijfsvoering?</p> <p>4d. Biedt de huidige vorm van verantwoording (begroting, rapportages, dashboard, etc.) voldoende – dus niet te veel of te weinig- handvatten om als gemeente te kunnen sturen?</p> <p>4e. Beleid, begrotingsopbouw en verantwoordingssystematiek liggen momenteel vrijwel volledig bij Orionis. Conflicteert dat niet met de gewenste balans tussen objectief opdrachtgeverschap – inclusief de control taken – en een zelfstandige uitvoering?</p> <p>4f. Is het sturingsmodel zoals dit momenteel voor Orionis Walcheren wordt gehanteerd effectief? Is Vlissingen op de goede weg? Zijn er aanvullende aandachtspunten? Zijn er nog aanvullende knoppen waaraan Vlissingen kan draaien om het rendement, effectiviteit en efficiëntie te vergroten? Is er voldoende inzicht om aan die knoppen te draaien? Denk aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aard en samenstelling werkprocessen (processturing); • Aard en samenstelling (inclusief loonwaarde-potentieel) bestand uitkeringsgerechtigden (doelgroep sturing); • Opbouw en inzet van de mogelijke instrumenten van de Participatiewet (bijvoorbeeld loonkostensubsidie, detacheringen); • Rendement en effectiviteit van de verschillende werksoorten van het Werkleerbedrijf (hogere opbrengsten, minder kosten, arbeidsmarktgerichte werksoorten). • Verloop afbouw SW-oud (inclusief potentie van detacheren). <p>4g. Zijn de huidige communicatiestructuren tussen Orionis Walcheren en de gemeente(n) in het algemeen en meer specifiek tussen BC/MT/DB/AB, zo ingericht dat er een effectieve samenwerking wordt gewaarborgd?</p> <p>4h. Wat is er - behoudens ingrepen in de financiële structuur, begroting en verantwoording - nodig om de sturing op de organisatie te verbeteren? Hoe kan de aansturing en het toezicht van de gemeenten op Orionis Walcheren verder worden versterkt?</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p><i>5. Is de aansturing van de organisatie efficiënt en effectief?</i></p> <p>5a. Bieden de (interne) organisatievorm en -structuur de beste basis voor een optimaal resultaat of zijn er efficiëntere en/of effectievere inrichtingen?</p> <p>5b. In hoeverre voldoet Orionis in zijn huidige vorm aan de voorwaarden voor een doelmatige uitvoering van de wettelijke taken van een gemeente en is dit toekomstbestendig gezien de verwachte ontwikkelingen in de verschillende wettelijke taken? Zo ook voor de niet-wettelijke taken.</p> <p>5c. Is er sprake van een voldoende krachtig opdrachtgeverschap vanuit de drie aandeelhoudende gemeenten. Wordt het gemeentelijk beleid voldoende zichtbaar ingevuld en worden de doelen nagestreefd? Met andere woorden zijn de aandeelhoudende gemeenten in staat om jaarlijks, gerelateerd aan de beleidscycli, op voorhand voldoende te sturen op wat Orionis zal produceren? Is de introductie van een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen bestuur en GR / directie Orionis een oplossingsrichting?</p> <p><i>6. Beoordeling Plan van aanpak Orionis Walcheren.</i> Onderzoek, beoordeel en adviseer over de voortgang van het Plan van aanpak, de effectiviteit van de genoemde actiepunten en de realisatie van bezuinigingen.</p> <p><i>7. Bezuinigingsmogelijkheden.</i> Wat zijn, mede naar aanleiding van de uitkomsten van bovenstaande vragen, bezuinigingsmogelijkheden en bezuinigingsomvang, voor de korte en (middel-) lange termijn? Is verdere optimalisatie mogelijk</p>
Planning & uitvoering	<p>Directe en indirecte acties Gereed en structureel ingebed eind 2020.</p> <p>Quick Scan Gereed april 2020.</p> <p>Verdiepend onderzoek Gereed eind 2020.</p>
Stand van zaken	De Quick Scan is uitgevoerd door onderzoeksbureau Adlasz. De belangrijkste conclusies staan beschreven in bijlage 4.2
Financiën	<p>Kosten onderzoek Vooralsnog is een budget opgenomen in de begroting van € 190.000. Punt van aandacht is dat de inspecteur dit budget heeft goedgekeurd, maar dat de gemeenten Middelburg en Veere ook mee gaan betalen.</p> <p>Benodigde investeringen Nog niet bekend.</p> <p>Ambitieniveau beoogde bezuinigingen Op basis van uitkomsten Quick Scan 5-8 miljoen per jaar voor Orions als geheel (aandeel Vlissingen 40%).</p>

Opdracht 3.2	Onderzoek jeugdzorg
Doel	<p>a) Onderzoek naar de effectiviteit en efficiency. Zijn er (nog) mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen zodat de lasten bij jeugdzorg structureel kunnen dalen.</p> <p>b) Vergelijkingsonderzoek jeugd. Vergelijkingsonderzoek op basis van (norm-)indicatoren in het sociaal domein (landelijk, regionaal, lokaal).</p> <p>Onderzoek moet aangeven wat lokaal oplosbaar is!</p>
Afwegingen	<p>Redenen onderzoek</p> <p>Er is sprake van een toename van de lasten bij alle vormen van de jeugdhulp, maar vooral bij de ambulante hulp, de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) jeugd en de gesloten jeugdhulp. In vergelijking met eerste half jaar van 2018 heeft er in het eerste halfjaar van 2019 een stijging plaatsgevonden van de lasten van 39%. De door Vlissingen aangegeven redenen van de stijging van de lasten zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aanpassing tarieven als gevolg van prijsindexering. 2. Specifieke verhoging van tarieven van gecertificeerde instellingen en vervoersdiensten. Deze aanpassing vloeide voort uit het feit dat de tarieven 15 tot 25% onder de adviestarieven van de Nederlandse Zorg Autoriteit lagen, waardoor sommige organisaties toenemende problemen kregen. 3. Toename van het aantal jeugdigen dat hulp krijgt (volumegroei) door o.a. het dichtbij organiseren van de jeugdhulp en daardoor betere bekendheid met de voorzieningen. 4. Toename complexiteit, intensiteit en duur van hulptrajecten. 5. Open-einde-regeling ten opzichte van begrensde (Rijks)budgetten 6. Overheveling van een stuk hoog complexe zorg uit de AWBZ naar de Jeugdwet. Het blijkt dat meer kinderen hieronder zijn gaan vallen dan financieel is overgedragen uit de AWBZ. 7. Met de introductie van alle gedecentraliseerde loketten zijn apparaatskosten toegenomen en ook meer dan hiervoor als uitvoeringskosten in de oorspronkelijke macrobudgetten is meegegeven. 8. Vanuit de wens tot controle zijn meer regels en procedures ingevoerd. Buiten een gezamenlijk berichtenverkeer hebben aanbieders in Zeeland te maken met verschillende procedures van gemeentelijke toegangen. <p>Landelijke problematiek</p> <p>Kijken naar de financiële vraagstukken bij jeugd betekent ook kijken naar de landelijke vraagstukken. Een deel van de problematiek doet zich immers ook bij andere gemeenten voor. De gesprekken op landelijk niveau, die tot dusverre vooral betrekking hebben op de bekostiging en verdeling, worden op de voet gevolgd maar hebben geen direct effect op de ambities van Vlissingen. Voor Vlissingen is het veel belangrijker om de lokale problematiek te duiden en aan te pakken. Daarin is de lokale ambitie hoog. Het gaat om een modus-switch, van onderzoeksvragen naar actievoorstellen, waarbij vooral quick wins erg interessant zijn. Lokale risico's verdienen voorrang.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bijvoorbeeld de omslag naar een centrale, lokale toegang houdt het risico in dat er versneld klanten doorverwezen zullen worden om

	<p>achterstanden te voorkomen. Dat verhoogt de financiële risico's aanzienlijk!</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een fors aantal aflopende indicaties moet snel opgepakt en heroverwogen worden, dit om automatische verlenging van veelal dure indicaties te voorkomen. <p>Vergelijkingsonderzoek</p> <p>Het sociaal domein en werk & inkomen worden door diverse departementen, gemeenten en instanties gemonitord. Een voorbeeld hiervan is de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Daarvoor worden bepaalde indicatoren gebruikt. Deze indicatoren kunnen zijn op het vlak van:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De sociale structuur van een gemeente (bijvoorbeeld aantal sociale contacten, percentage vrijwilligerswerk, aantal minderheden, lidmaatschap van een vereniging, enz.). 2. Lasten (bijvoorbeeld omvang uitgaven sociaal domein als percentage begrotingstotaal, hoogte lasten bepaalde voorzieningen). 3. Outcome van beleid (bijvoorbeeld aantal bezwaren, klachten en calamiteiten, tevredenheid bevolking, percentages in- en uitstroom, enz.). <p>Significant heeft, in opdracht van het kabinet, een 'Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp' in 26 gemeenten uitgevoerd. Vlissingen was een van de deelnemende gemeenten. Doel was op zoek te gaan naar de oorzaken en verklaringen voor tekorten en overschotten bij gemeenten ten aanzien van jeugdhulp.</p> <p>Afbakening</p> <p>Het uitgavencluster Jeugd is opgedeeld in de taakvelden 6.72 (Maatwerkdienstverlening 18-) en 6.82 (Geëscaleerde zorg 18-). Tot taakveld 6.72 behoren vormen van jeugdhulp die door de gemeente als individuele (niet vrij toegankelijke) voorziening worden aangemerkt. Tot taakveld 6.82 behoren maatregelen gericht op de opvang en het verbeteren van de veiligheid van kinderen en jeugdigen (jonger dan 18 jaar) met inbegrip van maatwerkdienstverleningsmaatregelen voor jeugdigen die in de desbetreffende opvangvoorzieningen verblijven. De door Vlissingen op deze taakvelden geboekte posten die onderwerp vormen van onderzoek zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Individuele voorzieningen jeugd (taakveld 6.72) • PGB jeugdzorg (taakveld 6.72) • Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (taakveld 6.82) • Jeugdbescherming/jeugdreclassering en overige veiligheid (taakveld 6.82)
<p>Referentie Visitatiecommissie</p>	<p>Vlissingen maakt, in centraal verband met de andere Zeeuwse gemeenten, met aanbieders voor jeugd afspraken over de omvang van totale zorguitgaven, ofwel de prijs van trajecten keer het aantal trajecten (p*q). Zo zijn in 2015 alle aanbieders gekort t.o.v. de landelijke normtarieven. In 2016 hebben geen kortingen plaatsgevonden omdat budgetplafonds onhaalbaar bleken. Per deelsector (bv. jeugd-GGZ) zijn budgetplafonds verschillend toegepast. In de verschillende deelsectoren zijn aanbieders niet individueel gekort als zorguitgaven een bepaald budget(-plafond) overschrijden. Dit heeft als gevolg dat individuele aanbieders in jeugd niet worden geprikkeld zorg efficiënt in te richten en prijzen laag te houden. Ook worden zij niet geprikkeld de hoeveelheid geleverde zorg in aantal, intensiteit of duur van trajecten te beperken. In de nieuwe aanbesteding voor 2020 wordt in sommige deelsectoren stapsgewijs toegewerkt naar andere vormen van bekostiging.</p>

<p>Maatregelen & Acties</p>	<p>Direct</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toetsen en eventueel aanpassen van de beleidsregels (het gaat hier vooral om het toekenningsbeleid (Toegang). 2. Extra beschikbaar gestelde budgetten niet langer 'zomaar' wegstrepen tegen tekorten. Bij besteding wordt steeds uitgebreid onderbouwd of het maatregelen betreft die stijgende tekorten terugdringen, of dat de gelden ingezet worden voor het dekken van acute tekorten. 3. Reguliere budgetten worden op afroombaarheid getoetst. Dat wil zeggen, of het mogelijk is om budgetplafonds in te stellen waardoor restgelden vrijkomen voor andere doelen. 4. Concrete financiële ambities benoemen voor 2020 en 2021, waar het gaat om bedragen voor reallocatie (tussen de domeinen), ombuiging (binnen het domein) en besparingen c.q. afomingen. 5. Overzicht maken van actuele jurisprudentie en benchmarks op de legitimiteit van budgetplafonds. Wanneer budgetplafonds worden ingesteld kan het zijn dat er zich juridische problemen voor gaan doen. Moger er grenzen worden gesteld aan de producten en diensten die geleverd worden? Kunnen lopende contracten waarin afspraken staan over de (geschatte) hoeveelheid te leveren producten en diensten, tijdens de looptijd worden opengebroken? 6. Strenger toetsen. In deze aanpak spelen twee invalshoeken: <ul style="list-style-type: none"> • Waar nodig het aanscherpen van de beleidsregels zodat er een striktere regeltoets plaatsvindt bij aanvragen. • Het trainen van de consulenten op het strikter toetsen van de aanvragen op (werkelijke) noodzakelijkheid en alternatieven. In dit laatste geval gaat het om zowel evaluaties als (aanleren van) nieuwe normen. 7. Uitvoeren van evaluatiecycli op verschillende voorzieningen waarbij het vermoeden bestaat dat er te ruimhartig is toegekend in de afgelopen jaren. 8. Bewust inzetten van een wachtlijst. Sturen op een vertraging in het beschikbaar stellen van producten en diensten. Dit kan een gunstig effect hebben op de groeiende vraag, wanneer de klant zelf op zoek gaat naar alternatieven. Het wordt minder eenvoudig c.q. aantrekkelijk om een aanvraag in te dienen. 9. Onderzoek naar de 25 duurste dossiers, waarbij in de eerste fase gekeken wordt naar de rechtmatigheid van de betalingen. (Onderzoek gestart op verzoek van de GGD Zeeland.). Dit onderzoek wordt inhoudelijk aangesloten bij het Wmo-onderzoek naar de duurste dossiers (multi-problematiek). 10. Voor wat betreft de grote, landelijke vraagstukken aansluiten bij de uitkomsten van de landelijke en benchmark onderzoeken (bijvoorbeeld Significant). In 2020 is v.w.b. de lokale vraagstukken de focus op praktische uitvoeringsaspecten. Dit op basis van de managementinformatie die ontleend wordt (kan worden), aan de data van het Inkoopbureau jeugd en onze eigen Toegang. Ingezet wordt op een grondige en periodieke analyse van de data. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt ingezet op de zogenaamde <i>cash cows</i>, de top tien van duurste producten – in aantal of kosten per product – met als doel het vinden van alternatieve producten of productieprocessen. 11. Directe betrokkenheid van de gemeente bij het contractmanagement. Een viertal beleidsmedewerkers, waaronder Adrie (Vlissingen) ondersteunt als lid van een kernteam het Inkoopbureau in de onderhandelingen en voortgangsgesprekken met de leveranciers. 12. Het duiden van oorzaken en het geven van verklaringen op de tekorten in de jeugdhulp, vanuit het perspectief van het Zeeuws
----------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>samenwerkingsverband en de gemeente Vlissingen (dus niet zijnde de nationaal-brede oorzaken. Neem hierin de resultaten van eerder (landelijk) onderzoek – bijvoorbeeld Significant – mee.</p> <p>13. Opstellen van een overzicht van mogelijke oplossingsrichtingen (kostenbeheersing en -reductie, anders organiseren, anders uitvoeren).</p> <p>Indirect</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Budgetten die nu standaard doorgezet worden naar derden worden herbezien op lokale inzet (heroverweging afspraken samenwerkingsverbanden). (Onderzoeken moeten hier ook een antwoord op geven.) De meeste van deze afspraken dateren al van jaren her. 2. Een deel van de beschikbare producten en diensten (deels) laten vergoeden door de klant zelf. 3. Het opnieuw prioriteren van de belangrijkste beleidsdoelen in het sociaal domein, waarbij het uitgangspunt is dat de middelen van boven naar beneden (beleidswaarde) worden ingezet (wel/niet of meer/minder); 4. Vragen en/of klanten doorgeleiden naar alternatieven. 5. Deelname aan de pilot "kader PGB-vaardigheid", die in augustus 2019 werd gelanceerd door de VNG, het ministerie van VWS, ZN en Per Saldo, op basis waarvan de wegingscriteria voor toekenning van PGB's kunnen worden aangescherpt. 6. Vergroten grip op kosten via zorgaanbieders door een nieuwe inkoopstrategie: Om via de zorgaanbieders meer grip op kosten te krijgen is in de Zeeuwse aanbesteding jeugdhulp voor de contractperiode 2020-2024 een nieuwe inkoopstrategie toegepast. Kernpunten hierin zijn: <ul style="list-style-type: none"> • Beperking van het aantal aanbieders in enkele marktpercelen • Gebruik van door onderzoek onderbouwde marktconforme tarieven die meer differentiatiemogelijkheid geven bij de toekenning en ook toekomstige instandhoudingsbijdragen voorkomen (bijlagen aanbesteding 2020 en bijlage Rapport tariefbepaling jeugd Zeeland) • Harmonisatie van de toegang naar specialistische jeugdhulp • Stapsgewijze overgang van P*Q naar andere bekostiging • Gestructureerde samenwerking met aanbieders om te werken aan de vastgestelde transformatiedoelen • Om alle geformuleerde resultaten te volgen wordt met ingang van 2020 gebruik gemaakt van een nieuw ontwikkeld Dashboard jeugdhulp. 7. Vaart in veiligheid. Deze Zeeuwse pilot richt zich vooral op het herstellen van de veiligheid van kinderen door processen binnen de keten op elkaar af te stemmen, integraal te werken en daardoor de doorlooptijd te verkorten.
<p>Onderzoeksvragen</p>	<p>Onderzoek naar de effectiviteit en efficiency</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wat is het tekort (baten – lasten) op het terrein van jeugdzorg precies? 2. Wat zijn voor Vlissingen specifiek de oorzaken van de tekorten jeugd? 3. Welke mogelijke maatregelen/oplossingen zijn er om de tekorten teug te dringen? Kijk hierbij ook naar de effecten van de samenwerkingsverbanden. 4. Wat zijn de effecten van de landelijke ontwikkelingen voor Vlissingen? 5. Welke mogelijke bezuinigingen zijn hierbij te realiseren?

	<p>Overige vragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wat zijn de mogelijke quick wins? 2. Hoe verkrijgen we in de komende jaren voldoende autonomie als Vlissingen om in ieder geval voor onszelf in te kunnen grijpen (naast wat er al provinciaal gebeurt)? 3. War is de haalbaarheid van een Vlissingen specifiek aanvalsplan (bijvoorbeeld een scan op de vraagpyramide waarbij de duurste zorggezinnen bekeken worden op mogelijke alternatieve, goedkopere arrangementen. Hulpverlening wordt immers vaak gestapeld.). 4. Hoe gaan we lokaal om met de vraagparadox: juist de organisatie die we hebben ingericht om de zorgvraag terug te dringen (Porthos), bleek een zorg aanzuigende werking te hebben. Hoe voorkomen we een soortgelijke situatie in de nieuwe Toegang? <p>Vergelijkingsonderzoek Waarin wijken de omstandigheden in Vlissingen af van het landelijk beeld, zodanig dat daarmee voor een deel een verklaring kan worden gevonden voor de financiële tekorten?</p>
<p>Planning & uitvoering</p>	<p>Directe en indirecte acties Gereed en structureel ingebed medio 2021.</p> <p>Onderzoek Gereed medio 2021.</p>
<p>Stand van zaken</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Op basis van een bespreking met de inspecteur artikel 12 en de a.i. directeur van de Inkooporganisatie Jeugd zijn een aantal uitgangspunten vastgelegd die worden meegenomen in het vervoltraject. (<i>Document: 1. Uitgangspunten gesprek inkooporganisatie Jeugd</i>). 2) Door de inspecteur op basis van diverse onderzoeken en publicaties een inventarisatie gedaan van mogelijke oorzaken stijging lasten jeugdzorg, van mogelijke oplossingen hiervoor en van een aantal landelijke ontwikkelingen. (<i>Document: 2. Inventarisatie artikel 12-inspecteur jeugdzorg</i>). 3) Signifikant heeft, in opdracht van het kabinet, een 'Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp' in 26 gemeenten uitgevoerd. Vlissingen was een van de deelnemende gemeenten. Doel was op zoek te gaan naar de oorzaken en verklaringen voor tekorten en overschotten bij gemeenten ten aanzien van jeugdhulp. (<i>Document 3. Benchmark uitgaven jeugdhulp Signifikant</i>) 4) Het rapport "Interne controle onderzoek top 25 jeugdzorgklanten" is afgerond. (<i>Document: 4. Interne controle jeugdzorgklanten</i>). 5) Op basis van de monitor zoals die is gebouwd door Van Dam & Oosterbaan, is een verkenning gedaan op de hoogte van de kosten van de (duurste) dossiers jeugd alsmede het declaratiegedrag van de aanbieders. (<i>Document: 5. Monitor-onderzoek jeugdzorg Van Dam en Oosterbaan.20feb</i>). 6) Ten behoeve van het bestuurlijk overleg jeugd, is een inventarisatie opgesteld van mogelijke financiële maatregelen voor de Zeeuwse gemeenten. (<i>Document: 6. Financiële maatregelen presentatie 20 februari</i>). 7) Het Zeeuws Inkoopbureau Jeugd heeft de provinciale aanbesteding afgerond. Er wordt nu gewerkt met meerdere percelen waarin een eerste

	<p>aanzet is meegenomen om te komen tot minder aanbieders op de groep complexe klanten.</p> <p>8) Het onderzoek naar de verbetering van de veiligheidsketen in Zeeland – Vaart in Veiligheid – dreigt vast te lopen in onhelderheid omtrent verwachtingen, zowel bestuurlijk als ambtelijk. In een projectgroep wordt gewerkt aan een Plan van Aanpak voor verdere besluitvorming.</p> <p>9) Er zijn ernstige financiële problemen bij de GI Intervence. Er is zelfs sprake van een dreigend faillissement. Bestuurlijk is opdracht gegeven aan Intervence om een herstelplan op te leveren. Daarnaast is bestuurlijk opdracht gegeven om te werken aan een plan B. Een scenario waarbij de klantengroep van Intervence overgedragen wordt aan derden.</p>
<p>Financiën</p>	<p>Kosten onderzoek Nog niet bekend.</p> <p>Benodigde investeringen Nog niet bekend.</p> <p>Ambitieniveau beoogde bezuinigingen Nog niet bekend</p>

Opdracht 3.3	Onderzoek Wmo
Doel	Onderzoek naar de effectiviteit en efficiency. Zijn er (nog) mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen zodat de lasten bij de Wmo structureel kunnen dalen. Onderzoek moet aangeven wat lokaal oplosbaar is.
Afwegingen	<p>Redenen onderzoek</p> <p>In 2019 en dat zet zich door in 2020 is sprake van een structurele stijging van het aantal klanten in Vlissingen, zowel bij de huishoudelijke hulp als bij de begeleiding. Het aantal inwoners in Vlissingen dat een beroep doet op ondersteuning via de Wmo is in het derde kwartaal 2019 met 20% toegenomen ten opzichte van het derde kwartaal 2018. De redenen hiervoor zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Grotere bekendheid van de inwoners met de Wmo-voorzieningen en een daardoor groter beroep op de voorzieningen. 2. Vergrijzing en daarnaast zijn de inwoners van Vlissingen sterker vergrijsd dan het Nederlandse gemiddelde. Vlissingen heeft een hoger percentage 55-plusers dan gemiddeld in Nederland. 3. Aanzuigende werking van het abonnementstarief huishoudelijke hulp. 4. Langer thuisblijven of moeten wonen en de extramuralisatie. Hierdoor stijgen de benodigde hulpmiddelen, woonvoorzieningen (-aanpassingen), huishoudelijke hulp, dagbesteding en vervoersvoorzieningen. 5. Relatief veel inwoners van Vlissingen hebben een zwakkere sociaaleconomische status (positie van mensen op de maatschappelijke ladder, bepaald o.b.v. opleidingsniveau, beroepsstatus en hoogte van het inkomen) en ervaren een slechtere gezondheid dan gemiddeld in Nederland. <p>Naast bovenstaande volume-effecten zijn er ook prijseffecten bij zowel de begeleiding als de huishoudelijk hulp onder andere als gevolg van stijgende tarieven (o.a. door Cao-stijgingen), toename duurder specialistische begeleiding en stijging vervoerskosten.</p> <p>Landelijke problematiek</p> <p>Omdat een deel van de stijging van de lasten van de Wmo voorkomt uit de bevolkingssamenstelling (zwakkere sociaaleconomische status en sterkere vergrijzing) zal ook de vervolgevaluatie van de verdeelmodellen sociaal domein hierbij een rol spelen. Bezien dient te worden in hoeverre eventuele nieuwe verdeelmodellen (beter) rekening houden met deze structuurkenmerken.</p> <p>Andere gemeenten kampen met een vergelijkbare problematiek. De aanpakken zijn niet steeds gelijk. Zo wordt door een aantal gemeenten de betaalbaarstelling van diensten geïntroduceerd, dat wil zeggen dat de gemeente zich wel verantwoordelijk acht voor het feit dat benodigde ondersteuningsdiensten worden geleverd, maar dat de betaling – daar waar de Rijksbijdrage wordt overschreden – door de burger zelf plaatsvindt.</p> <p>Afbakening</p> <p>Het uitgavencluster Samenkracht en burgerparticipatie bestaat uit de taakvelden 6.1 (Samenkracht en burgerparticipatie) en 6.2 (Wijkteams). Tot dit cluster behoren dan ook algemene voorzieningen (waarvoor geen individuele beschikking van de gemeente nodig is) gericht op participatie en alle loketvoorzieningen gericht op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning</p>

	<p>maatwerkvoorzieningen en -dienstverlening). Vlissingen boekt o.a. de volgende posten op dit cluster:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alloctonenbeleid (taakveld 6.1) • Beleid nieuwe initiatieven (taakveld 6.1) • Vluchtelingenwerk en noodopvang (taakveld 6.1). • Lasten diverse accommodaties voor welzijnsvoorzieningen (taakveld 6.1) • Mantelzorg (taakveld 6.1) • Wmo-beleid (taakveld 6.1) • Sociaal cultureel werk (taakveld 6.1) • Vrijwilligerswerk en -ondersteuning (taakveld 6.1) • Leefbaarheid en burgerparticipatie (taakveld 6.1) • Jeugd en jongerenvoorzieningen en jeugdbegeleiding (taakveld 6.1) • Speeltuinen en speelvoorzieningen (taakveld 6.1) • Kinderopvang (taakveld 6.1) • Maatschappelijk werk (taakveld 6.1) • Wmo Clientondersteuning (taakveld 6.2) • Exploitatiebijdrage loketvoorzieningen Porthos (taakveld 6.2) • Loketvoorzieningen Inkooporganisatie jeugdzorg (taakveld 6.2) <p>Het uitgavencluster Maatschappelijke ondersteuning is opgebouwd uit de taakvelden 6.6 (Maatwerkvoorzieningen Wmo), 6.71 (Maatwerkdienstverlening 18+) en 6.81 (Geëscaleerde zorg 18+). Hiertoe behoren de materiële voorzieningen om zelfstandig te kunnen functioneren (Wmo) voor mensen met fysieke beperkingen die op basis van een beschikking verstrekt worden. Daarnaast is de dienstverlening aan individuele cliënten met een beperking (fysiek/psychisch) die zelfstandig wonen en die ondersteuning behoeven in de vorm van beschikbare uren op basis van een toekenningsbeschikking onderdeel van dit cluster. Tot slot valt alle opvang- en beschermd wonen voorzieningen met inbegrip van eventuele maatwerkdienstverlening en maatwerkvoorzieningen voor personen die in de betreffende opvangvoorzieningen verblijven onder het cluster Maatschappelijke ondersteuning. Vlissingen heeft de volgende posten geboekt op de betreffende taakvelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicaties Wet voorzieningen gehandicapten (taakveld 6.6) • Wmo Woonvoorzieningen (taakveld 6.6) • Wmo Vervoersvoorzieningen (taakveld 6.6) • Wmo Rolstoelvoorzieningen (taakveld 6.6) • Wmo Medische advisering (taakveld 6.6) • AWBZ dag/jeugd (taakveld 6.6) • Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (taakveld 6.71) • Wmo Begeleiding (taakveld 6.71) • PGB Wmo (taakveld 6.71) • Wmo Huishoudelijke hulp (taakveld 6.71) • Wmo maatwerk (taakveld 6.71) • Maatschappelijke opvang (taakveld 6.81) • Vrouwenopvang (taakveld 6.81) • Collectieve preventie Geestelijke Gezondheidszorg (taakveld 6.81) • Gemeentelijke bijdrage Foyer, opvang (zwerf)jongeren (taakveld 6.81). • Beschermd wonen (taakveld 6.81)
<p>Referentie Visitatiecommissie</p>	<p>Voor Wmo wordt in Walchers verband ingekocht. Specifiek voor BW wordt net als voor jeugd gebruik gemaakt van p*q afspraken met aanbieders. Indien het totaal aan geleverde zorg een bepaald budgetplafond bereikt, worden alle BW-aanbieders gekort op de prijs.</p>

	<p>Deze korting is hetzelfde voor alle aanbieders, daardoor worden aanbieders individueel niet geprikkeld de eigen overschrijding te beperken⁷. Deze bekostigingssystematiek geeft, net als de bekostigingssystematiek voor jeugd, geen prikkels om totale zorguitgaven te beperken.</p>
<p>Maatregelen & Acties</p>	<p>Direct</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toetsen en eventueel aanpassen van de beleidsregels (het gaat hier vooral om het toekenningsbeleid (Toegang)). 2. Extra beschikbaar gestelde budgetten niet langer 'zomaar' wegstrepen tegen tekorten. Bij besteding wordt steeds uitgebreid onderbouwd of het maatregelen betreft die stijgende tekorten terugdringen, of dat de gelden ingezet worden voor het dekken van acute tekorten. 3. Reguliere budgetten worden op afroombaarheid getoetst. Dat wil zeggen, of het mogelijk is om budgetplafonds in te stellen waardoor restgelden vrijkomen voor andere doelen; 4. Concrete financiële ambities benoemen voor 2020 en 2021, waar het gaat om bedragen voor reallocatie (tussen de domeinen), ombuiging (binnen het domein) en besparingen c.q. afomingen. 5. Overzicht maken van actuele jurisprudentie en benchmarks op de legitimiteit van budgetplafonds. (Gesprek VWS en rapport Justion BW.) Wanneer budgetplafonds worden ingesteld kan het zijn dat er zich juridische problemen voor gaan doen. Mogen er grenzen worden gesteld aan de producten en diensten die worden geleverd? Kunnen lopende contracten waarin afspraken staan over de (geschatte) hoeveelheid te leveren producten en diensten, tijdens de looptijd worden opengebroken? 6. Strenger toetsen. In deze aanpak spelen twee invalshoeken: <ul style="list-style-type: none"> • Waar nodig het aanscherpen van de beleidsregels zodat er een striktere regeltoets plaatsvindt bij aanvragen. • Het trainen van de consultants op het strikter toetsen van de aanvragen op (werkelijke) noodzakelijkheid en alternatieven. In dit laatste geval gaat het om zowel evaluaties als (aanleren van) nieuwe normen. 7. Uitvoeren van evaluatiecycli op verschillende voorzieningen waarbij het vermoeden bestaat dat er te ruimhartig is toegekend in de afgelopen jaren. <ul style="list-style-type: none"> • Vervoersvoorzieningen. • Begeleiding / ondersteuning, etc. 8. Bewust inzetten van een wachtlijst. Sturen op een vertraging in het beschikbaar stellen van producten en diensten. Dit kan een gunstig effect hebben op de groeiende vraag, wanneer de klant zelf op zoek gaat naar alternatieven. Het wordt minder eenvoudig c.q. aantrekkelijk om een aanvraag in te dienen. 9. Uitvoeren van (kortlopende) thematische onderzoeken gericht op de grootste zorgverbruikers. <ul style="list-style-type: none"> • De 50 grootste zorgverbruikers (multi-problematiek gezinnen); • Individuele casuïstiek op (bijzonder) hoge/dure zorgvraag. <p>Indirect</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Budgetten die nu standaard doorgezet worden naar derden worden herbezien op lokale inzet (samenwerkingsverbanden). (Onderzoeken

⁷ Als bijv. aanbieder A 40% meer zorg levert dan begroot en aanbieder B levert exact de begrote zorg, dan ontvangen zowel aanbieder A als B na het bereiken van het budgetplafond (in verhouding) dezelfde prijsverlaging voor geleverde zorg.

	<p>moeten hier ook een antwoord op geven.) De meeste van deze afspraken dateren al van jaren her.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Een deel van de beschikbare producten en diensten (deels) laten vergoeden door de klant zelf (indirecte actie 2020). (Relatie met onderzoek jurisprudentie: tot hoever mogen we gaan? <i>Roll model Hoogveen?</i>); 3. Realloceren van budgetten. Het opnieuw prioriteren van de belangrijkste beleidsdoelen in het sociaal domein, waarbij het uitgangspunt is dat de middelen van boven naar beneden (beleidswaarde) worden ingezet (wel/niet of meer/minder). 4. Vragen en/of klanten doorgeleiden naar alternatieven (directe / indirecte actie 2020). <ul style="list-style-type: none"> • Meer gebruik maken van de Wlz bij langdurige en/of dure casussen. (In hoeverre kunnen we hier enige mate van dwang uitoefenen. Of andere creatieve opties, zoals het financieel verschil bijpassen wanneer de klant van Wmo naar Wlz gaat.) • Het doorgeleiden van klanten in de Wmo dagbesteding naar de voorzieningen in de sociale werkvoorziening (Orionis). Anders organiseren van aanbod is ook een optie, zoals het inzetten op een uitleenservice van scootmobielen. 5. Deelname aan de pilot "kader PGB-vaardigheid", die in augustus 2019 werd gelanceerd door de VNG, het ministerie van VWS, ZN en Per Saldo, op basis waarvan de wegingscriteria voor toekenning van PGB's kunnen worden aangescherpt.
<p>Onderzoeksvragen</p>	<p>De kwantitatieve en kwalitatieve basisvragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wat is het tekort (baten – lasten) op het terrein van Wmo precies? 2. Wat zijn voor Vlissingen specifiek de oorzaken van de tekorten Wmo? 3. Welke mogelijke maatregelen/oplossingen zijn er om de tekorten teug te dringen? Kijk hierbij ook naar de effecten van de samenwerkingsverbanden. 4. Hoe wordt de rol van opdrachtgever ingevuld. Is er voldoende grip op de uitvoering en de bewaking van de kosten? (Bijvoorbeeld het centrale proces van facturatie bij hulpmiddelen en woningaanpassingen lijkt kwetsbaar. Facturatie wordt gecheckt op passend bij de beschikking en niet op de relatie tussen factuur en geleverd product!) 5. Wat zijn de effecten van de landelijke ontwikkelingen voor Vlissingen? 6. Welke mogelijke bezuinigingen zijn hierbij te realiseren? <p>Overige vragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wat zijn de mogelijke quick wins? 2. Hoe verkrijgen we in de komende jaren voldoende autonomie als Vlissingen om in ieder geval voor onszelf in te kunnen grijpen? 3. Wat is de haalbaarheid van een Vlissingen specifiek aanvalsplan (bijvoorbeeld een scan op de vraag-piramide waarbij de duurste zorggezinnen bekeken worden op mogelijke alternatieve, goedkopere arrangementen. Hulpverlening wordt immers vaak gestapeld.). 4. De samenwerking op Walcheren voor gezamenlijke inkoop staat onder druk. Veere heeft al een geconcretiseerde ambitie voor aansluiting bij SWVO. In hoeverre liggen hier kansen voor Vlissingen? (Zelf verder of ook aansluiten?) 5. Hoe gaan we lokaal om met de vraag-paradox: juist de organisatie die we hebben ingericht om de zorgvraag terug te dringen (Porthos), bleek een zorg aanzuigende werking te hebben. Hoe voorkomen we een herhaling hiervan bij lokale uitvoering?

	<p>6. In hoeverre is het haalbaar/gewenst om in het ondersteuningsaanbod aan de burger een betalingscomponent mee te nemen? De burger is dan zelf verantwoordelijk voor de kosten die uitstijgen boven het door het Rijk beschikbaar gestelde budget. (Eventueel inkomen gerelateerd.)</p> <p>7. Hoe kan het best omgegaan worden met de spanning tussen de wettelijke plicht tot ondersteuning(sproducten) en de wijze waarop die plicht kwalitatief en kwantitatief wordt ingevuld.</p>
Planning & Uitvoering	<p>Directe en indirecte acties Gereed en structureel ingebed eind 2021.</p> <p>Onderzoek Gereed eind 2021.</p>
Stand van zaken	<p>1) Op basis van reeds bestaande onderzoeken en publicaties heeft de artikel 12-inspecteur verkennend onderzoek gedaan naar Inkoop Wmo, in- en uitstroom en mogelijke bezuinigingsopties (<i>Document: 1. Verkennend onderzoek artikel 12-inspecteur Wmo</i>).</p> <p>2) Ook vanuit het team beleid is een verkennend onderzoek opgestart (<i>Document: 2. Verkennend onderzoek Wmo team beleid</i>)</p> <p>3) Toegang nieuwe stijl. In 2020 moeten de inwoners die een beroep doen op de Jeugdwet en/ of Wmo, voor het eerst bij de gemeente Vlissingen zijn. De gastgemeenteconstructie met de gemeente Veere voor Porthos is per 1 januari 2020 komen te vervallen. Meteen vanaf de startfase moet er binnen het team aandacht zijn voor een meer kritische afhandeling van de klantvraag. (Gedacht wordt aan een gecombineerde aanpak vanuit de keukentafel methode en de omgekeerde toets.) In ieder geval is het zaak om zo snel mogelijk de groei te stoppen, zodat tijd en aandacht vrijkomt voor een geregisseerde krimp van het zorgaanbod. Zie hiervoor ook opdracht 3.6.</p> <p>4) Mobiliseren van het veld. Er is gestart met een ronde langs de directeuren/bestuurders van de grotere uitvoeringsorganisaties (15) waarbij de bezuinigingsproblematiek het belangrijkste thema is op de agenda. Organisaties worden geïnformeerd over de noodzaak (bewustwording) en gevraagd actief mee te denken (verwachtingsmanagement). De output van deze ronde vormt de input voor een bestuurdersoverleg – geïnitieerd door de gemeente (wethouder sociaal domein).</p> <p>5) Het conceptrapport voor de inkoopstrategie is afgerond. (<i>Document: 3. Positionering en principebesluit Wmo inkoopteam</i>).</p> <p>6) Het artikel 12-onderzoek naar de best practices in Nederland heeft een eerste reeks van conclusies opgeleverd op basis waarvan de belangrijkste, succesvol gebleken instrumenten zichtbaar worden. Zie ook opdracht 3.12.</p>
Financiën	<p>Kosten onderzoek Nog niet bekend.</p> <p>Benodigde investeringen Nog niet bekend.</p> <p>Ambitieniveau beoogde bezuinigingen Nog niet bekend</p>

Opdracht 3.4	Zeeuwse samenwerking sociaal domein en werk & inkomen
Doel	Onderzoek naar de samenwerkingsverbanden in Zeeland op vlak van sociaal domein en werk & inkomen. Doel is om een einde te maken aan de bestuurlijke drukte, te bezien welke taken op welke schaalgrootte kunnen worden uitgevoerd en in welke vorm en in hoeverre de grip op regionale samenwerkingsverbanden vergroot kan worden.
Afwegingen	<p>Op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen zijn er binnen Zeeland diverse samenwerkingsverbanden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porthos: tot en met 2019 samenwerking Vlissingen, Middelburg en Veere m.b.t. gemeentelijke toegangstaken voor Wmo en jeugd • Orionis: gezamenlijk portaal voor werk & inkomen van de Walcherse gemeenten. • College Zorg en Welzijn (CZW): regionale samenwerking met alle 13 Zeeuwse gemeenten op het vlak van de centrumtaken beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. • Jeugdzorgregio Zeeland: samenwerking tussen de 13 Zeeuwse gemeenten rond de inkoop en het beleid voor de jeugdzorg. Voor de besluitvorming rond inkoop is een Bestuurscommissie jeugdhulp ingesteld met daaronder een uitvoerende Inkooporganisatie jeugdhulp Zeeland. Beide zijn organisatorisch aangehangen bij de GR GGD. Voor de beleidsvorming is het Portefeuillehouders Overleg Jeugdhulp Zeeland. <p>De Zeeuwse samenwerkingsverbanden zijn nog volop in ontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De 13 Zeeuwse gemeenten zijn een traject gestart om de mogelijkheden te verkennen voor de meest optimale vorm van samenwerking tussen de gemeenten in het sociaal domein. Het traject richt zich op: <ul style="list-style-type: none"> a) het verbeteren van de ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuur; b) het opzetten van experimenten binnen het sociaal domein (bijvoorbeeld gezamenlijk contract beheer); c) onderzoek naar op welke schaal taken het meest efficiënt en effectief uitgevoerd zouden kunnen worden; d) het verbeteren van de governance gericht op de GR-structuur van de GGD, CZW en SWVO. De positionering van de inkooporganisatie jeugdhulp maakt nadrukkelijk onderdeel hiervan uit. • In nauwe samenwerking met de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland is er een nieuwe strategie ontwikkeld voor de inkoop van jeugdhulp voor de periode 2020-2023. Het doel hiervan is beter kunnen sturen en meer grip te krijgen op de uitgaven. Er wordt ingezet op het contracteren van een kleiner aantal zorgaanbieders en het fasegewijs ontwikkelen van een meer resultaatgerichte bekostigingssystematiek. Daarbij vindt een onderzoek plaats naar de positionering van de functie van Gecertificeerde Instellingen in Zeeland met mogelijke gevolgen voor o.a. tarifiering. <p>Naast dat van belang is dat onderzocht wordt welke taken op welke schaalgrootte kunnen worden uitgevoerd en in welke vorm, is het ook van belang te bezien in hoeverre de grip op regionale samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) vergroot kan worden. Uitgaven aan een gemeenschappelijke regeling (GR) zijn voor een gemeente vaak verplichte uitgaven. Die moeten voldaan worden, daar verandert de financiële positie van de gemeente niets aan. Het budgetrecht van de raad wordt voor een deel beperkt door een GR. De</p>

	<p>gemeente kan op kortere termijn weinig invloed uitoefenen op (een deel van de) lasten van de gemeenschappelijke regeling, aangezien de rechtstreekse zeggenschap over deze lasten beperkt is. De gemeente heeft dan ook naar het oordeel van de inspecteur dan ook onvoldoende flexibiliteit om op korte termijn zelf bezuinigingen door te voeren. Weliswaar kan de gemeente haar zienswijze kenbaar maken aan een GR, echter in de meeste gevallen zal de gemeente in eerste instantie akkoord moeten gaan met extra bijdragen aan de GR. Echt invloed uitoefenen is pas mogelijk als alle deelnemende gemeenten overeenstemming bereiken over de te volgen koers. Dit is vaak een langduriger proces. Vergroten grip op samenwerkingsverbanden is dan ook van belang (zie hiervoor ook opdracht 4.1).</p>
<p>Referentie Visitatiecommissie</p>	<p>1) De commissie raadt de gemeente aan de Zeeuwse samenwerking met het oog op de toekomst op te zoeken en te versterken door deze in gezamenlijkheid beter in te vullen. Samenwerking biedt kansen voor de gemeente om de benodigde capaciteit (deels) in te regelen voor het verbeteren van inzicht en reeds aanwezige sturingsmogelijkheden. Uiteraard vraagt intensieve samenwerking een gezamenlijke blik vooruit waarbij Vlissingen niet op alle onderwerpen een eigen, inhoudelijke, lijn kan volgen. De commissie biedt aan een gesprek met bestuurders in het Zeeuws samenwerkingsverband te faciliteren en zo te onderzoeken hoe gezamenlijk vorm gegeven kan worden aan sturing en bekostiging van het sociaal domein. De commissie laat het aan de gemeente Vlissingen om aan te geven op welke manier de beste resultaten behaald kunnen worden.</p> <p>2) Vlissingen kan de grip op uitgaven in het sociaal domein verbeteren en behouden door de visie door te ontwikkelen - in gezamenlijkheid met samenwerkingspartners - en deze te vertalen naar de juiste prikkels voor zorgaanbieders. Het is daarbij wenselijk de juiste schaal van samenwerking te benutten door zo goed mogelijk aan te sluiten bij samenwerkingsverbanden.</p> <p>3) De georganiseerde CZW-overleggen (o.a. regio overleg CZW, breed overleg CZW en ambtelijk overleg ter voorbereiding) werken niet optimaal efficiënt. Een duidelijke taak-, rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overleggen ontbreekt. Op dit moment is een traject gaande gericht op verbetering van de governance-structuur (Rekenkamer).</p> <p>4) De visie van Vlissingen is gericht op het voorkomen van zorg en op zelfredzaamheid. Deze doelstelling draagt bij aan het voorkomen van uitgaven, maar samenwerkingspartners zijn onvoldoende meegenomen in de doorontwikkeling van de visie om deze goed en concreet neer te zetten.</p> <p>5) Het ontbreken van heldere samenwerkingsspelregels in het CZW tussen de Zeeuwse gemeenten enerzijds en een duidelijke visie op de positie die Vlissingen in de samenwerking wil innemen anderzijds, maakt dat Vlissingen de voordelen van de regionale samenwerking onvoldoende kan benutten. De samenwerking op de inkoop voor jeugd die loopt via de GR GGD laat zien dat naar de toekomst toe wel mogelijkheden bestaan om gezamenlijk een duidelijke strategie te ontwikkelen.</p> <p>6) De gemeente Vlissingen kan in het kader van de toegang nauwer contact te houden met uitvoeringsorganisaties en aanbieders. Door het herijken van afspraken kan zij beter monitoren of maatschappelijke</p>

	<p>resultaten worden behaald en op basis van verkregen inzicht kan zij bijsturen waar nodig. Het meenemen van deze samenwerkingspartners in de beleidsvorming en vertaling van beleid in uitvoeringrichtlijnen, zorgt daarbij voor meer draagvlak bij de partners voor het gevoerde beleid. De huidige capaciteit bij de gemeente maakt dat de mogelijkheden om contact te houden met de uitvoeringsorganisaties en aanbieders, beperkt zijn.</p> <p>7) Inzicht en sturingsmogelijkheden goed inregelen vraagt extra capaciteit, kennis en kunde. De schaal van de gemeente en positie op de arbeidsmarkt speelt een rol in de grenzen aan deze capaciteit. Daarnaast is het nodig in samenwerkingsverband te zoeken naar mogelijkheden om het lerend vermogen te bevorderen.</p>
Maatregelen & Acties	Het vraagstuk van de inrichting van de Zeeuwse samenwerking in het sociaal domein en werk & inkomen, dient op grond van de 'sense of urgency' van de artikel 12-status ook vanuit lokaal Vlissings perspectief opgepakt te worden. Welke beleidslijnen dan wel strategische kaders kunnen/dienen hiervoor vanuit het perspectief van artikel 12-verplichtingen geformuleerd te worden?
Onderzoeksvragen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe kan de Zeeuwse samenwerking verder verbeterd worden, vanuit Vlissings perspectief? 2. Kunnen wijzigingen in de samenwerking – uitbreiden, afname, beëindigen – een bijdrage leveren in de kosten-control? Denk hierbij ook aan belangenconflicten die zich voor kunnen doen. Bijvoorbeeld besluiten die op CZW niveau genomen worden hoeven niet steeds het belang van de gemeente te dienen. Hoe om te gaan met deze spanning in een periode waarin Vlissingen haar afspraken met de artikel 12-inspectie ook en vooral vanuit een lokaal perspectief moet kunnen sturen? (Zie ook opdracht 4.1 Mate van invloed van Vlissingen!) 3. Welke taken kunnen op lokale schaalgrootte worden uitgevoerd (en in welke vorm), zodanig dat sprake is van betere sturingsmogelijkheden en besparing? 4. De vraag naar potentiële kostendaling a.g.v. opschaling botst met de huidige beweging naar lokale oplossingen (Porthos). Is het mogelijk om opschalingsvoordelen te bereiken, anders dan langs georganiseerde samenwerkingsvormen? Nu wordt veel geïnvesteerd in samenwerkingsverbanden die relatief weinig opleveren. 5. Aangesloten wordt bij het lopend onderzoek ZSSD maar ook dient bezien te worden in hoeverre kortlopende partnerschappen van nut kunnen zijn. 6. Welke mogelijkheden biedt de digitalisering als het gaat om virtuele partnerschappen?
Planning & Uitvoering	<p>Directe en indirecte acties Gereed en structureel ingebed eind 2021.</p> <p>Onderzoek Gereed eind 2020. Het traject om de mogelijkheden te verkennen voor de meest optimale vorm van samenwerking tussen de gemeenten in het sociaal domein, dat door Berenschot wordt uitgevoerd, levert naar verwachting nog in 2020 een besluitdocument op.</p>
Stand van zaken	Er is een overzicht ('kruisjeslijst') opgesteld van de onderwerpen waarbij de gemeenten willen samenwerken op provinciaal (gezamenlijk) niveau

	<p>(categorie 1 en 2 taken), op regionaal niveau (categorie 3 taken) of waarvan Vlissingen de uitvoering liever zelf willen oppakken. De afgelopen maanden hebben alle 13 colleges dit overzicht van onderwerpen vastgesteld. De colleges hebben ook besloten dat de volgende stap is dat er een onafhankelijk landelijk bureau wordt gevraagd een onderzoek te doen en een advies te geven over hoe dit het best georganiseerd kan worden. Hiervoor is Berenschot gekozen.</p>
Financiën	<p>Kosten onderzoek Nog niet bekend.</p> <p>Benodigde investeringen Nog niet bekend.</p> <p>Ambitieniveau beoogde bezuinigingen Nog niet bekend</p>

Opdracht 3.5	Meerjarig Ontwikkelprogramma sociaal domein (De Ontwikkelagenda)
Doel	De ontwikkelagenda is eerst en vooral het beleidsscenario waarlangs de gemeente de komende jaren haar uitvoeringslat legt op vlak van sociaal domein en werk & inkomen. Vanuit deze ontwikkelagenda wordt een directe verbinding gelegd met het plan van aanpak artikel 12, dat instrumenteel is in die zin dat het de ontwikkelagenda voedt door het aanreiken op oplossingen/keuzes die zich voordoen op budgettering, uitvoering enzovoorts. Het Plan van aanpak is daarmee faciliterend en voorwaardelijk in de realisatie van de Ontwikkelagenda.
Afwegingen	<p>Enkele zwaarwegende richtlijnen van de Ontwikkelagenda zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De afbakening van Vlissingen-specifieke vraagstellingen c.q. kwesties, binnen en buiten de samenwerkingsverbanden, om tot concrete probleemduidingen en oplossingsrichtingen te komen (ook zodanig dat ze in de aansturing niet afhankelijk zijn van derden). 2. De Ontwikkelagenda draagt de beleidsdoelen aan van waaruit de uitvoeringsplannen kunnen worden geformuleerd. 3. Er worden beleidskaders gegeven waarbinnen de tijdelijkheid van sommige ontwikkelingen kan worden geduid en verklaard. Zo is er een spanningsveld tussen de wens en de adviezen (bijvoorbeeld Visitatiecommissie) om op te schalen en samen te werken enerzijds, en de behoefte c.q. noodzaak om (tijdelijk) vanuit lokaal perspectief te opereren (bijvoorbeeld ontmanteling Porthos) anderzijds. 4. Het beleid wordt geformuleerd vanuit de concrete wensen van het bestuur over WAT de gemeente wil doen voor de burgers. De inhoud is daarom toonbepalend, niet de omgevingsactoren (samenwerkingsverbanden, budgetproblematiek) 5. Vanuit artikel 12-perspectief zal echter het ontwikkelprogramma uiteindelijk ook een bijdrage moeten leveren voor oplossing van de budgetproblematiek. 6. Op alle aspecten van het sociaal domein speelt de vraag of Vlissingen voldoende sturing heeft, kan hebben, dan wel neemt als het nodig is. Vooralsnog rent Vlissingen achter de feiten aan. De gemeente lijkt tussen de financiële tekorten) en de spanning binnen de samenwerkingsverbanden klem te zitten. Hierop dient het beleidsprogramma ook antwoorden aan te reiken (besturingsmodel). <p>Vlissingen is bezig met de evaluatie en doorontwikkeling van de Pentekening en deze verder uit te werken in een Meerjarig Ontwikkelprogramma sociaal domein (B&W- besluiten 10122203 en 1012204). Dit programma dient nader uitgewerkt te worden via beschrijving en invulling van de te bereiken doelen, concrete bezuinigingsplannen en een samenhangend opdrachtgeverschap.</p>
Referentie Visitatiecommissie	<p>1) Op basis van de analyse concludeert de commissie dat de gemeente Vlissingen meer grip kan krijgen op de uitgaven in het sociaal domein, door:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het inzicht in (ontwikkelingen in) het sociaal domein te verbeteren. 2. Sturingsmogelijkheden beter te benutten. 3. Structurele versterkingen aan te brengen in de kennis en kunde. <p>2) De hoofdconclusie van de commissie luidt: Extra capaciteit, zowel kennis als kunde, is nodig om zowel inzicht als sturing goed te kunnen inrichten in gezamenlijkheid met partners. De schaal van de gemeente maakt dat deze capaciteit moeilijk lokaal gerealiseerd kan worden.</p>

	<p>3) Vlissingen kan de grip op uitgaven in het sociaal domein verbeteren en behouden door de visie door te ontwikkelen - in gezamenlijkheid met samenwerkingspartners - en deze te vertalen naar de juiste prikkels voor zorgaanbieders. Het is daarbij wenselijk de juiste schaal van samenwerking te benutten door zo goed mogelijk aan te sluiten bij samenwerkingsverbanden.</p> <p>4) De ambitie van Vlissingen is in te zetten op preventie, uit te gaan van de eigen kracht van burgers en te ondersteunen waar noodzakelijk.</p> <p>5) De visie van Vlissingen lijkt beperkt te zijn vormgegeven in gezamenlijkheid met samenwerkingspartners als de toegangspoorten Porthos en Orionis, aanbieders en ook de Walcherse en Zeeuwse samenwerkingsverbanden. Gezamenlijke vormgeving vergroot het draagvlak bij samenwerkingspartners voor de gemeentelijke visie.</p> <p>6) Het onderwijs speelt een belangrijke rol in preventie en vroegsignalering maar beleidsafspraken met betrekking tot onderwijs zijn nog niet beschreven.</p> <p>7) De bekostigingssystematiek is niet consistent over alle beleidsterreinen in het sociaal domein. Dit betekent dat per beleidsterrein op een verschillende manier afspraken worden gemaakt met aanbieders over de prijs van voorzieningen, het aantal geleverde voorzieningen en/of de hoeveelheid zorg die per voorziening wordt geleverd. Dit geeft aanwijzingen dat de gemeente de bekostigingssystematiek niet vanuit één duidelijke visie heeft vormgegeven. Een oorzaak is dat bekostiging in verschillende verbanden is vormgegeven (Zeeuws, Walchers, etc.). Daarbij geeft de bekostigingssystematiek in verschillende beleidsterreinen geen of onvoldoende prikkels aan aanbieders om de hoeveelheid geleverde zorg (in prijs maal hoeveelheid en in intensiteit) te beperken. Dit maakt dat de gemeente in het bijsturen volledig afhankelijk is van sturingsmogelijkheden op het gebied van contractmanagement en toegang. De verschillen in de bekostigingssystematiek geven aanleiding per beleidsterrein verschillende maatregelen in te zetten om aanbieders op de juiste wijze te prikkelen. Dit maakt dat het lastig is voor de gemeente het beleid over de terreinen heen te laten aansluiten. Vanuit capaciteitsoogpunt lijkt het onrealistisch dat de gemeente op deze manier goed kan bijsturen.</p>
Maatregelen & Acties	In een intern proces wordt de Ontwikkelagenda voor 2020-2022 opgesteld en voorgelegd aan het college, de raad en de inspecteur. Tijdens dit proces wordt het uitvoeringsveld (de financiële tekorten) nadrukkelijk betrokken.
Onderzoeksvragen	n.v.t.
Planning & uitvoering	Gereed begin 2021.
Stand van zaken	De concept Ontwikkelagenda is opgeleverd. De inspraakprocedure heeft plaatsgevonden. Nu wordt de agenda verder uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma dat in december/januari 2021 aan college en (ter informatie) raad en inspecteur wordt voorgelegd.
Financiën	n.v.t.

Opdracht 3.6	Inrichten lokale toegang Wmo en Jeugdwet
Doel	<p>Per 1 januari 2020 is Porthos opgehouden te bestaan. Dat betekent dat per die datum de lokale toegang tot de Wmo en Jeugdwet binnen de eigen gemeentelijke organisatie Vlissingen wordt georganiseerd. Daarvoor is de gewenste situatie uitgeschreven door de gemeente en zijn de nieuwe organisatie en processen ingericht. Met betrekking tot artikel 12 dient nu een kostenoverzicht van nieuwe werkwijze (ook ten opzichte van de lasten in de 'oude' situatie, een was-woordt tabel) te worden opgesteld. Daarnaast dient in kaart te worden gebracht of er bezuinigingen te realiseren zijn. Zowel bij de lasten van de toegang zelf als bij de lasten van de uitvoering van de zorg als gevolg van het anders organiseren van de toegang.</p>
Afwegingen	<p>In 2017 besloten de Walcherse gemeenten om het klantproces op Walcheren in het sociaal domein (de zogenoemde Pentekening) gezamenlijk te evalueren. Op grond hiervan werd in maart 2018 gestart met de 'Evaluatie en doorontwikkeling Pentekening'. De uitkomsten van dat proces zijn in juli 2018 voorgelegd aan de drie colleges. De besluitvorming daarover is in Middelburg en Vlissingen aangehouden. Als gevolg daarvan hebben de colleges van Middelburg en Vlissingen besloten de samenwerkingsovereenkomst Porthos op te zeggen per 1 januari 2020. Dit in verband met het feit dat de bestaande overeenkomst Porthos stilzwijgend zou worden verlengd tot 1 januari 2025 wanneer deze niet tijdig (voor 1 augustus 2018) opgezegd zou worden.</p> <p>De overgang van de lokale toegang Wmo en jeugd naar Vlissingen zelf had als eerste de ambitie een naadloze en ononderbroken overgang van werkzaamheden. Vanuit de nieuwe situatie zullen vervolgens de verbeterstappen en mogelijke bezuinigingen in kaart moeten worden gebracht – ook aan de hand van best practices onderzoek – en keuzes gemaakt voor vervolgstappen.</p>
Referentie Visitatiecommissie	<p>1) In de achterliggende periode is beperkt contact geweest tussen samenwerkingspartners en de gemeentelijke beleidsafdeling. Duidelijke afspraken in combinatie met goed inzicht, regelmatig contact en een goede verstandhouding, prikkelt aanbieders om te werken aan maatschappelijke resultaten.</p> <p>2) Integrale samenwerking met de beleidsafdeling, inkoop en contractmanagement en de toegangsorganisaties, lijkt onvoldoende vormgegeven om de juiste prikkelwerking naar aanbieders te bewerkstelligen.</p> <p>3) Op dit moment sluiten beleid en uitvoeringsrichtlijnen, zoals gehanteerd in de toegangspoorten, onvoldoende op elkaar aan.</p> <p>4) Een integraal uitvoeringskader dat toegang, inkoop en contractmanagement met elkaar verbindt ontbreekt. Voor grip op uitgaven in het sociaal domein moeten sturing op toegang, inkoop en contractmanagement op elkaar aansluiten. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld geprikkeld worden door het meewerken aan maatschappelijke resultaten (vraaggericht werken en inzicht geven in gegevens) van invloed te laten zijn op de hoeveelheid zorg of de prijs van de zorg die wordt ingekocht.</p>

	5) Er zijn geen afspraken over hoe aanbieders 'assurance' afgeven over geleverde zorg dan wel sturen op maatschappelijke resultaten. Afspraken in combinatie met monitoring zorgen voor prikkeling bij aanbieders om efficiënt en doelmatig zorg te leveren.
Maatregelen & Acties	<p>Direct</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Opstellen van een risicoanalyse op de beheersbaarheid van klantvraag en kostenontwikkeling. 2. Opstellen begeleidingsplan en trainingsprogramma voor de nieuwe werkwijze in beoordelingen en evaluaties. 3. Inrichten van een tijdelijke, specifieke dataset voor het volgen van de resultaten van de nieuwe werkwijze. 4. Opstellen kostenoverzicht van nieuwe werkwijze (ook ten opzichte van de lasten in de 'oude' situatie, een was-woordt tabel). <p>Indirect</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hier ligt een relatie met de directe en indirecte acties bij andere opdrachten ten aanzien van de aanscherping van de beleidsregels en de mogelijkheden om het aanbod te limiteren, onder meer door wachtlijsten, budgetplafonds, enzovoorts.
Onderzoeksvragen	n.v.t.
Planning & Uitvoering	Gereed eind 2020.
Stand van zaken	<p>1) Per 1 januari 2020 is de nieuwe toegang bij Vlissingen operationeel geworden en beschikte Vlissingen over een eigen deskundige toegangsorganisatie. Het structurele budget voor de toegangskosten is verhoogd a.g.v. toenemende klantaantallen, bemensing vanuit Porthos naar Vlissingen is geregeld, er is een centraal informatiesysteem ingericht, huisvesting in het gemeentehuis is ingericht en een projectleider voor de organisatie van de nieuwe toegang is aangesteld. Daarnaast is er tijdelijk extra personeel ingehuurd om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de achterstanden in de werkzaamheden bij Porthos weg te werken; • de toename in het aantal Wmo-aanvragen te kunnen verwerken; • de in complexiteit toegenomen casussen te behandelen; • de medewerkers bij te scholen; • de processen goed in te kunnen richten; • de (nieuwe) wettelijke taken te kunnen uitvoeren. <p>(Document: 1. Nieuwe toegang Wmo en jeugd).</p> <p>2) De ambitie voor de komende periode is:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kostenbewustzijn en kwaliteitsverbetering. Maar dat zal tijd kosten. De huidige medewerkers denken en werken veelal vanuit de 'zorg' kant. Er zal een omslag moeten komen waarin de nadruk ligt op het beperken van de zorgvraag. • Professionaliseringsslag en efficiënter en bedrijfsmatiger werken. De uitdaging die er ligt is om de komende twee jaar de nieuwe toegang efficiënter en meer kostenbewust te laten werken. • Kritische afhandeling van de klantvraag. Gedacht wordt aan een gecombineerde aanpak vanuit de keukentafelmethode en de omgekeerde toets. In ieder geval is het zaak om zo snel mogelijk de groei te stoppen, zodat tijd en aandacht vrijkomt voor een geregisseerde krimp van het zorgaanbod. <p>(Document: 2. Andere aanpak bij toegang).</p>
Financiën	Benodigde investeringen Nog niet bekend.

	Ambitieniveau beoogde bezuinigingen Nog niet bekend.
--	----------------------------------------------------------------

Opdracht 3.7	Doelgroepenvervoer
Doel	Gemeenten zijn wettelijk verplicht bepaalde vormen van doelgroepenvervoer te organiseren. Voor Vlissingen gaat hierin ruim € 1,7 miljoen in om. Onderzocht dient te worden in hoeverre dit beter en goedkoper kan. Ook de Rekenkamer heeft hier onderzoek naar gedaan.
Afwegingen	<p>Gemeenten zijn wettelijk verplicht bepaalde vormen van doelgroepenvervoer te organiseren. Er zijn verschillende vormen van doelgroepenvervoer. De volgende vormen vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wmo-vervoer: In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) kan een burger aanspraak maken op aan mobiliteit gerelateerde hulpmiddelen en voorzieningen. Binnen de vervoersvoorzieningen is onderscheid gemaakt in individuele voorzieningen) zoals de rolstoel en scootmobiel, en collectieve vervoersvoorzieningen, zoals de regiotaxi. Voor het gebruik van Wmo-vervoer moet men een speciale indicatie hebben. De gemeente verstrekt deze indicatie. • Vervoer van en naar de dagbesteding (voorheen AWBZ, nu Wmo). • Leerlingenvervoer: Leerlingenvervoer betreft het vervoer van en naar onderwijsinstellingen op primair en secundair niveau. De doelgroep bestaat uit leerlingen in het speciaal onderwijs of leerlingen die niet bij het reguliere onderwijs in de directe woonomgeving terecht kunnen. • Het vervoer in het kader van de Jeugdwet: Jeugdhulpvervoer wordt sinds 2015 aangeboden in het kader van de Jeugdwet. Het gaat om het vervoer van en naar dagbesteding of kortdurend verblijf voor jongeren. • Het vervoer in het kader van de Participatiewet: De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is per 1 januari 2015 overgegaan in de Participatiewet. Het betreft het vervoer voor mensen met een arbeidshandicap van en naar de sociale werkvoorziening. <p>Onderzocht dient te worden in hoeverre het doelgroepenvervoer beter en goedkoper kan. Daarin dient tenminste ingegaan te worden op:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Of het mogelijk is de bezettingsgraad van de voertuigen te vergroten, bijvoorbeeld via afstemming van de verschillende onderdelen binnen het doelgroepenvervoer. 2. Of het mogelijk is meer gebruik te maken van het reeds bestaande openbaar vervoer. Integratie van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer. 3. Of het mogelijk is de samenwerking binnen de regio/provincie te verbeteren om de kosten te drukken. Bijvoorbeeld via bundeling van vervoerscontracten en samenwerking buurgemeenten. 4. Of er mogelijkheden zijn tot het invoeren van (hogere) eigen bijdragen en vermindering aantal personen dat gebruik maakt van het doelgroepenvervoer. 5. Welke bezuinigingen zijn er realiseren via bovenstaande maatregelen
Referentie Visitatiecommissie	n.v.t.
Maatregelen & Acties	<p>Direct</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Extern uitzetten van de onderzoeksvraag of het mogelijk is meer gebruik te maken van het reeds bestaande openbaar vervoer. Integratie van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer.

	<p>2. Quick scan of het mogelijk is de bezettingsgraad van de voertuigen te vergroten, bijvoorbeeld via afstemming van de verschillende onderdelen binnen het doelgroepenvervoer.</p> <p>3. Quick scan of er mogelijkheden zijn tot het invoeren van (hogere) eigen bijdragen en vermindering aantal personen dat gebruik maakt van het doelgroepenvervoer. (Hier ligt een verbinding met de directe acties in het kader van de opdrachten Wmo (3.3) en Lokale toegang (3.6). Gebeurt de toewijzing van faciliteiten voor de burger daar voldoende kritisch?</p> <p>Indirect</p> <p>1. Onderzoeken of het mogelijk is de samenwerking binnen de regio/provincie te verbeteren om de kosten te drukken. Bijvoorbeeld via bundeling van vervoerscontracten en samenwerking buurgemeenten.</p> <p>2. Rekenmodel opstellen welke bezuinigingen er te realiseren zijn via directe en indirecte acties.</p>
Onderzoeksvragen	PM
Planning & Uitvoering	Gereed eind 2022.
Stand van zaken	<p>1) In 2018 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan, dat goede aanknopingspunten biedt voor vervolgonderzoek (<i>Document: 1. Onderzoek Rekenkamer doelgroepenvervoer</i>)</p> <p>2) Er wordt in een plan opgesteld voor directe actie (binnen de toegang):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanscherping van de beleidsregels. De vervoersvoorzieningen worden minder toegankelijk. • Op basis van deze nieuwe beleidsregels krijgt een tijdelijk samengestelde taskforce de opdracht om de lopende indicaties te evalueren en heroverwegen, op basis waarvan een deel van de beschikkingen wordt ingetrokken. • De nieuwe beleidsregels worden nadrukkelijk geïntroduceerd bij de medewerkers van de Toegang. • Samen met andere inhoudelijk deskundigen wordt gekeken naar mogelijke alternatieve producten (goedkoper, minder aantrekkelijk). • Met de data analist wordt gekeken naar de wijze waarop we de effecten vanaf het eerste kwartaal het beste kunnen meten. <p>3) De leverancier van vervoersvoorzieningen (Tcr) is failliet gegaan. Het vinden van een vervangende leverancier heeft nogal wat voeten in de aarde gehad.</p> <p>4) Een onderzoek naar een aanscherping van de beleidsregels loopt. Hierin wordt ook samengewerkt met de gemeente Middelburg. Ook de evaluaties vinden plaats, alsmede een eenmalige 'uitzuivering' van het bestand staat gepland, door het beëindigen van de beschikkingen voor die burgers die geen werkelijk gebruik maken van de beschikking.</p> <p>5) Er is een concept onderzoeksvoorstel voor een pilot waarin samen met Middelburg gekeken wordt naar de mogelijkheden om doelgroepenvervoer door een combinatie met openbaar vervoer goedkoper te maken. (<i>Document: 2. Projectplan Integratie Doelgroepenvervoer</i>).</p>
Financiën	Benodigde investeringen Nog niet bekend.

	Ambitieniveau beoogde bezuinigingen Nog niet bekend.
--	----------------------------------------------------------------

Opdracht 3.8	Gecertificeerde Instellingen (Samenhang met onderzoeksopdracht 3.2 jeugd)
Doel	<p>Het hoofddoel is: De Zeeuwse Jeugdregio richt zich primair op het herstellen van de veiligheid van kinderen door processen binnen de keten op elkaar af te stemmen, integraal te werken ("van wijkteam tot en met rechtbank") en daardoor de doorlooptijd substantieel te verkorten.</p> <p>Het afgeleide doel voor de gemeente Vlissingen is: Door een efficiëntere inrichting van de keten te komen tot kostenbesparingen.</p>
Afwegingen	<p>Gecertificeerde instellingen (GI) worden van overheidswege gecertificeerd om maatregelen in het kader van de jeugdreclassering en jeugdbescherming te mogen uitvoeren.</p> <p>De Inspectie voor de Gezondheidszorg & Jeugd en de Inspectie Justitie & Veiligheid stellen in hun rapport 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd' dat de gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering hun wettelijke opdracht op het moment onvoldoende kunnen uitvoeren. "In de praktijk hebben jeugdbeschermers en jeugd-reclasseerders wel de verantwoordelijkheid maar niet de mogelijkheid om kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen en daadwerkelijk te helpen", aldus de inspecties. De GI's en de jeugdbeschermers kunnen dat niet omdat er onvoldoende hulpaanbod beschikbaar is voor deze kwetsbare kinderen en er grote financiële onzekerheid heerst. Ook neemt de complexiteit van de vraag toe en is er veel verloop onder jeugdbeschermers omdat de werkdruk te hoog is</p> <p>Gemeenten in hun rol als opdrachtgever hebben er belang bij om met elkaar in overleg te zijn over de toekomst van de GI's, omdat het handelen van de ene regio (nadelige) consequenties kan hebben voor de andere regio.</p> <p>Als gevolg van het in februari 2019 afgesloten Bestuursakkoord tussen de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instelling Intervence en het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Bureau Van Montfoort twee onderzoeken gedaan naar een aantal scenario's voor het gewenste toekomstige 'GI-landschap' in Zeeland. Naar aanleiding van deze onderzoeken is tussen de gemeenten overeenstemming bereikt over een oplossingsrichting en de planning van een vervolgtraject tot eind 2020. Om die reden zijn wat betreft de reguliere productie de huidige contracten met alle GI's tot die datum verlengd. Voor de GI Intervence komt daar gedurende deze periode een instandhoudingsbijdrage bij. Door deze bijdrage kan de organisatie blijven draaien en wordt zij in staat gesteld zelf een aantal bezuinigingen door te voeren en wachtlijsten terug te dringen. Ook worden maatregelen doorgevoerd om de kosten voor bedrijfsvoering structureel te verlagen.</p> <p>De opdracht Vaart in veiligheid staat in de onderzoeksopdracht 3.2 jeugd als indirecte actie nummer 7. Echter aangezien het hier gaat om een ingreep in het provinciale circuit is de ambitie apart opgenomen als opdracht 3.8 Gecertificeerde instellingen.</p>
Referentie Visitatiecommissie	n.v.t.

Maatregelen & Acties	PM
Onderzoeksvragen	In hoeverre zijn er bezuinigingen te realiseren zijn bij Gecertificeerde Instellingen, onder andere door het oplossen van de huidige knelpunten bij GI's.
Planning & uitvoering	Gereed eind 2020.
Stand van zaken	<p>1) <i>Onderzoek van Bureau van Montfoort 2017</i>. Uit dit onderzoek bleek dat kinderen soms 7 tot 9 maanden moeten wachten in het veiligheidsketen voordat er passende zorg ingezet kan worden. Zeeland was niet betrokken bij dit onderzoek door bureau Van Montfoort maar de partners herkenden zich wel in de resultaten. Koppeling met het Zeeuwse: "Het rapport bevestigt het beeld dat de keten naar jeugdbescherming gefragmenteerd is en meerdere schakels heeft sinds de transitie jeugdzorg. Er is sprake van een lange doorlooptijd, veel schakels en onduidelijkheid over de analyse, oordeelsvorming en besluitvorming. Met andere woorden (de samenwerking in) de keten is voor verbetering vatbaar om onze jeugdige in onveilige situaties te kunnen beschermen"</p> <p>2) <i>Bestuursakkoord tussen de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instelling Intervence en het Ministerie van Justitie en Veiligheid</i>. Gesloten in februari 2019. Met het Bestuursakkoord hebben partijen de handen ineengeslagen om samen en binnen de eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden te zorgen voor de continuïteit van de zorg voor de kinderen en de continuïteit van de werkgelegenheid van de medewerkers. Het akkoord houdt in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Op Zeeuwse schaal wordt door Bureau Van Montfoort onderzoek gedaan en gewerkt aan een plan met daarin een voorstel voor het gewenste duurzame "GI-landschap" in Zeeland voor de periode vanaf 2020. Het concept is dit voorjaar gereed en zal als basis dienen voor de stappen in de periode na 1 juni 2019. • Tot 1 juni 2019 blijft de financiering van Intervence door de gemeenten gegarandeerd. Dit is gebaseerd op het voorstel dat de gemeenten op 4 december 2018 aan de Raad van Toezicht van Intervence hebben aangeboden en toen werd afgewezen. Het betreft aanpassing van de tarieven op basis van het landelijk advies van Berenschot, betaling van psychologische onderzoeken en een extra bijdrage voor de specifieke gezinsgerieke (GGW)-werkwijze. • Indien in deze periode ontwikkelingen plaatsvinden die de financiële positie van Intervence ernstig in gevaar brengen wordt door Intervence geëscaleerd naar de coördinerende wethouder van Goes om te komen tot een oplossing die de continuïteit borgt. • Intervence stelt een interim bestuurder aan met ervaring in vergelijkbare verandertrajecten. De verantwoordelijkheid voor de contractontbinding met de directeur-bestuurder ligt bij de Raad van Toezicht van Intervence. <p>3) <i>Vervolgonderzoek Bureau van Montfort</i>. Met een memo van 6 juni 2019 zijn alle gemeenteraden geïnformeerd over de uitwerking van het (vervolg-) onderzoek Van Montfoort naar de GI-functie in Zeeland. Daarin is aangegeven dat er eerst een inhoudelijke discussie gevoerd wordt voordat er gekozen kan worden voor een passende organisatievorm. De memo noemt 6 vervolgacties, met als eerste inzetten op de verkorting van de veiligheidsketen in samenwerking met de Zeeuwse GI's, de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis Zeeland en het Ministerie van</p>

	<p>Justitie & Veiligheid en als tweede het opstellen van een visie op preventieve jeugdbescherming ('Drang').</p> <p>4) <i>Projectplan voor "Verkorting van de veiligheidsketen" en Vaart in Veiligheid.</i> Het project was oorspronkelijk gericht op de verkorting van de veiligheidsketen (systeemwereld). Wel werd duidelijk dat er bestuurlijk een wens lag om het echt anders te gaan doen en dus breder te kijken naar het totale klantproces (leefwereld). Medio juli 2019 zijn alle betrokkenen geïnformeerd over de naamswijziging van het project in het veel pakkendere: Vaart in Veiligheid Sinds half 2019 is dit project onderweg. De context is Zeeuws met een landelijke lijn naar de betrokken ministeries. Dit omdat de problematiek van de veiligheidsketen en de situatie van GI's en Veilig Thuis in het bijzonder overal speelt. Maar in Zeeland heviger omdat deze organisaties zonder aanvullende financiële bijdragen lastig overeind blijven. (<i>Document 1. Vaart in Veiligheid</i>).</p> <p>5) <i>DwarsDoen.</i> De opdracht ter uitwerking van bovenstaand hoofddoel is gegund aan DwarsDoen. DwarsDoen omarmt het systemisch werken en heeft in 2019 eerst een systemische analyse van de Zeeuwse situatie gemaakt op grond van gesprekken met biologische, pleeg- en/of gezinshuisouders, kinderen, bestuurders, beleidsmedewerkers en professionals. Dit levert een 'disharmonisch' beeld van hardwerkende instituties op die vanuit hun eigen positie erg hun best doen maar onvoldoende visie tonen naar het geheel van disfunctionele relaties.</p> <p>De oplossing die Dwars Doen aandraagt is om het klantproces weer centraal te stellen en gaan doen wat de bedoeling van alle wetgeving is: het gezinssysteem en de jeugdige direct aan de voorkant helpen en erger voorkomen. (<i>Document: 2. DwarsDoen</i>)</p> <p>6) <i>Vaart in Veiligheid.</i> De analyse en aanbevelingen van DwarsDoen zijn neergelegd in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een concept Contourenplan Vaart in Veiligheid; • een concept Plan van aanpak Vaart in Veiligheid. <p>7) <i>Pilotgemeenten.</i> De bestuurders na afstemming met hun bestuurlijke collega's in de regio's voorgesteld om per subregio de volgende pilotgemeenten te vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oosterschelderegio: gemeente Borsele; • Walcheren: gemeente Vlissingen; • Zeeuws Vlaanderen: gemeente Terneuzen. <p>(<i>Document: 3. Deelnemen als pilotgemeente</i>).</p> <p>8) Er zijn ernstige financiële problemen bij de <i>GI Intervence</i>. Er is zelfs sprake van een dreigend faillissement. Bestuurlijk is opdracht gegeven aan Intervence om een herstelplan op te leveren. Daarnaast is bestuurlijk opdracht gegeven om te werken aan een plan B. Een scenario waarbij de klantengroep van Intervence overgedragen wordt aan derden.</p> <p>9) <i>Uitvraag financiële data bij gemeenten.</i> Doel is analyseren wat de kosten op dit moment zijn bij de betreffende partners in Vaart in Veiligheid (gemeenten, VT, RvdK en Gi Intervence) om inzichtelijk te maken wat de kosten (incidenteel en structureel) kunnen gaan worden. Hiervoor is voor de kerst 2019 een uitvraag gedaan bij de Zeeuwse gemeenten, de Inkooporganisatie jeugdhulp Zeeland, de Raad van de Kinderbescherming, Veilig Thuis en de GI-Intervence. Tijdens het gesprek met vertegenwoordigers van het Ministerie van J&V d.d. 15.01.2020 is gebleken dat betreffende informatie ook noodzakelijk zal zijn om het</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	gesprek aan te kunnen gaan over eventuele financiële (incidentele) middelen vanuit het Ministerie voor de uitwerking van het Contourenplan.
Financiën	Benodigde investeringen Nog niet bekend. Ambitieniveau beoogde bezuinigingen Nog niet bekend.

Opdracht 3.9	Verbeterplan hulpinstanties Zeeland
Doel	In kaart brengen van de financiële consequenties van het Verbeterplan.
Afwegingen	Naar aanleiding van een onderzoek van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Jeugdzorg en Inspectie Veiligheid en Justitie m.b.t. het handelen van organisaties en professionals naar aanleiding van het overlijden van een baby en een onderzoek door Toezicht Sociaal Domein (TSD) naar de hulp die door het lokale netwerk wordt ingezet, is een gemeentelijk verbeterplan opgesteld. Belangrijkste uitgangspunten daarbij zijn preventie van onveiligheid en het werken volgens de uitgangspunten van 1 gezin, 1 plan en 1 regisseur. In kaart dient te worden gebracht welke financiële consequenties dit verbeterplan heeft.
Referentie Visitatiecommissie	n.v.t.
Maatregelen & Acties	n.v.t.
Onderzoeksvragen	In kaart brengen welke financiële consequenties dit verbeterplan heeft.
Planning & Uitvoering	Gereed.
Stand van zaken	<p>1) Er zijn in de afgelopen jaren verschillende stappen gezet om tot betere proceslijnen te komen. Vanuit het veld komen dan ook signalen dat dit vraagstuk is opgelost en geen verder onderzoek nodig heeft.</p> <p>2) Het uitgangspunt werken met 1 gezin, 1 plan en 1 regisseur, is als beleidsambitie omarmd in het sociaal domein als geheel en opgenomen in de Ontwikkelagenda van Vlissingen.</p> <p>3) Er zijn geen direct relateerbare financiële consequenties.</p>
Financiën	Geen.

Opdracht 3.10	Aanvullende acties en maatregelen m.b.t. de organisatie van het sociaal domein
Doel	Vlissingen geeft aan dat een aantal acties en maatregelen in gang worden gezet m.b.t. de organisatie van het sociaal domein. Dit dient inhoudelijk verder uitgewerkt te worden en daarnaast dient inzichtelijk te worden gemaakt welke bezuinigingen dit oplevert.
Afwegingen	In overleg met de inspecteur zijn een aantal aanvullende vragen c.q. opdrachten genoteerd die deels in de voorliggende opdrachten worden meegenomen, en deels nog ingebed dienen te worden.
Referentie Visitatiecommissie	<p>1) De beperkte capaciteit en de hoeveelheid tijdelijke aanstellingen bij zowel de gemeente als Porthos, gecombineerd met de financiële krapte, belemmeren de verbetering van kennis en kunde van de organisatie.</p> <p>2) De kennis en kunde binnen de organisatie kunnen hierdoor niet structureel worden versterkt. Waar versterking wel aan de orde is, wordt extra capaciteit slechts tijdelijk ingezet. Zo zijn de middelen voor formatie data-analyse tijdelijk beschikbaar gesteld.</p> <p>3) De veelheid aan rapporten, opgeleverd door externen in opdracht van de gemeente, past bij een organisatie die zoekende is. Het lerend vermogen van verschillende disciplines binnen de organisatie, individueel en in relatie tot elkaar, kan worden versterkt.</p> <p>4) Executiekraft om met (en in) verschillende samenwerkingsverbanden de sturing op transformatie - en de beweging naar voren- te verbeteren, is beperkt.</p>
Maatregelen & Acties	<p>Direct</p> <p>Stel een stand van zaken op ten aanzien van de onderstaande thema's, vanuit het (financieel) perspectief van de art. 12 ambities (besparingen en ombuigingen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rol jeugdbeleid (provincie breed) herformuleren (inzet fte). • Contractmanagement en beheer: onderzoek bovenregionale uitvoering. • Ontwikkeling regierol: afstand van inhoud (GR)/relatiemanagement. • Afspraken rol en verantwoordelijkheid CZW-bureau. • Afspraken Provinciaal management Overleg (regie op gezamenlijke agenda). • Afspraken rol en verantwoordelijkheid begeleidingscommissie Orionis. • Werkprocessen verbeteren (subsidieproces). • Prioritering (clusters zorg en preventie, planningsgesprek).
Onderzoeksvragen	n.v.t.
Planning & uitvoering	Gereed eind 2021.
Stand van zaken	PM
Financiën	PM

Opdracht 3.11	Benchmarks
Doel	Vergelijkingsonderzoek algemeen op basis van (norm-)indicatoren in het sociaal domein en werk & inkomen (landelijk, regionaal, lokaal).
Afwegingen	<p>Het sociaal domein en werk & inkomen worden door diverse departementen, gemeenten en instanties gemonitord. Een voorbeeld hiervan is de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Daarvoor worden bepaalde indicatoren gebruikt. Deze indicatoren kunnen zijn op het vlak van:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De sociale structuur van een gemeente (bijvoorbeeld aantal sociale contacten, percentage vrijwilligerswerk, aantal minderheden, lidmaatschap van een vereniging, enz.). 2. Lasten (bijvoorbeeld omvang uitgaven sociaal domein als percentage begrotingstotaal, hoogte lasten bepaalde voorzieningen). 3. Outcome van beleid (bijvoorbeeld aantal bezwaren, klachten en calamiteiten, tevredenheid bevolking, percentages in- en uitstroom, enz.). <p>De vraag doet zich voor welke gemeenten het beste vergelijkingsmateriaal bieden. Er wordt gekeken naar, voor Vlissingen relevante indicatorensets op basis waarvan de selectiegroepen kunnen worden samengesteld.</p>
Referentie Visitatiecommissie	n.v.t.
Maatregelen & Acties	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stel een overzicht op van indicatoren en bronnen. 2. Ontwerp een set vergelijkingsmodellen (gemeenten / bronnen). 3. Stel vraagdefinities op en genereer analysemodellen. 4. Geef oplossingsrichtingen en mogelijke uitkomsten aan binnen het art. 12 proces.
Onderzoeksvragen	Indien er sprake is van duidelijke afwijkingen van gemiddelden van de in kaart gebrachte indicatoren dient een analyse plaats te vinden van de mogelijke oorzaken. Vervolgens kan Vlissingen aan de hand van scenario's in kaart brengen welke acties er mogelijk zijn en wat de effecten daarvan zijn.
Planning & Uitvoering	Gereed eind 2020.
Stand van zaken	PM
Financiën	PM

Opdracht 3.12	Best Practices
Doel	Op basis van vergelijkingsonderzoek bij andere gemeenten bezien of er gemeenten zijn met ervaringen bij het succesvol saneren van tekorten op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen en/of meer grip krijgen op deze terreinen en of de door deze gemeenten gehanteerde acties/instrumenten ook voor Vlissingen behulpzaam kunnen zijn.
Afwegingen	Gevraagd wordt een overzicht van mogelijke gemeenten en de gebruikte instrumenten, waarbij onder meer Utrecht naar het zich laat aanzien een uitstekend rolmodel zou kunnen zijn, passend bij de ambities van het Plan van Aanpak en de Ontwikkelagenda.
Referentie Visitatiecommissie	n.v.t.
Maatregelen & Acties	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stel een werkmodel op voor vergelijk van het 'Vlissingen-model' met dat van andere gemeenten, vanuit het perspectief van de artikel 12-besparingsambities. De onderdelen zijn: <ul style="list-style-type: none"> • Vraagdefinitie (op welke taakvelden willen we een vergelijk?); • Overzicht inzetbare toepassingen uit de praktijk (breed van beleid tot instrument). 2. Contact leggen met de geselecteerde gemeenten en ophalen van succesvol gebleken methodes, beleidslijnen, enzovoorts. 3. Vertalen opgehaalde informatie in concrete acties/maatregelen voor Vlissingen.
Onderzoeksvragen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Waar is sprake van geoperationaliseerd beleid als het gaat om kostenbeheersing en innovatieve werkwijzen in het sociaal domein en werk & inkomen? 2. Wat is dat beleid en zijn die werkwijzen? 3. Hoe kan dit beleid en kunnen deze werkwijzen vertaald worden naar Vlissingen?
Planning & uitvoering	Gereed medio 2021.
Stand van zaken	<p>1) Er hebben gesprekken plaatsgevonden met de gemeenten Lelystad, Venlo, Krimpen aan de IJssel, Hoogeveen. Er worden (aanvullende) gesprekken gepland met Lelystad en Den Bosch (op WSW) en met Utrecht en Zaltbommel (op sociaal domein). Daarnaast heeft ook deskresearch plaatsgevonden. (<i>Document 1. Inventarisatie Best practices</i>).</p> <p>2) Aan de hand daarvan is een overzicht samengesteld van mogelijke instrumenten en maatregelen die voor Vlissingen van belang kunnen zijn. (<i>Document: 2. Analyse best practices.concept 26 maart</i>).</p>
Financiën	<p>Benodigde investeringen Nog niet bekend.</p> <p>Ambitieniveau beoogde bezuinigingen Nog niet bekend.</p>

Opdracht 3.13	Informatiebeleid in het sociaal domein
Doel	Integrale beleidskaders, aansluitend op de gemeentelijke beleidskaders, als grondslag voor het op te zetten monitoringssysteem in het sociaal domein en werk & inkomen, voor o.m. financieel beheer en planning.
Afwegingen	<p>Er is nog onvoldoende sprake van informatiebeleid bij de gemeente. Dat geldt voor (niet uitputtend):</p> <ol style="list-style-type: none"> Datavergaring, -beheer en -distributie; Aansluiting bij nieuwe ontwikkelingen in gemeenteland, denk aan Common Ground en Blockchain technologie; 'Harde' technologie zoals data warehousing; Digitale dienstverlening als wenkend perspectief. <p>Informatiebeleid draagt zorg voor de (tijdige) aansluiting op nieuwe technologische ontwikkelingen in gemeenteland, die op hun beurt weer een bijdrage kunnen leveren in bijvoorbeeld de ontwikkeling van kostenbeheersing in het sociaal domein.</p> <p>In het vergaren van de data voor managementrapportages is de data-analist van de gemeente afhankelijk van kolom-gebonden databanken. Dat maakt overkoepelende vergelijkingen zeer moeizaam of zelfs onmogelijk. Het werkt ook redundantie van data in de hand.</p> <p>Doordat er verschillende leveranciers zijn die de gemeente van (productie)data voorzien is het bijzonder moeilijk om grip te houden op de data-integriteit (wat klopt en wat niet?). Zo is de data binnen jeugd (nog) niet compleet is omdat enkele grote leveranciers nog niet aangesloten zijn op facturatie o.b.v. het digitale berichtenverkeer.</p> <p>In de opdracht-gevende rol kan de gemeente onvoldoende een vuist maken in het sociaal domein omdat nog te vaak de relatie tussen factuur en opdracht wel gelegd wordt maar niet die tussen factuur en (kwaliteit van) geleverd product.</p> <p>Voor de 'harde' ICT infrastructuur is er sprake van een samenwerking op Walcheren. Op informatiebeleids-niveau is dat nog niet het geval. Er is wel sprake van een "Handreiking Gegevensdeling", maar dat geldt als een eerste opstapje naar wat werkelijk nodig is.</p> <p>Er ontbreekt een actuele Monitor sociaal domein. Deze is in opdracht tweemaal aangeleverd door het ZB Planbureau (einde 2017 en 1^e helft 2018) maar ligt nu stil.</p>
Referentie Visitatiecommissie	<p>1) Vlissingen kan zijn inzicht in het sociaal domein vergroten door het ontwikkelen van richtlijnen voor managementrapportages en data-oplevering, het ontwikkelen van indicatoren waarmee het behalen van maatschappelijke resultaten gemonitord kan worden en het onderzoeken van de top 30 zwaarste zorgcasussen en de top 10 meest gestelde vragen. De laatste geeft inzicht in huidige processen en mogelijkheden om deze te optimaliseren en biedt een basis voor het door ontwikkelen van de visie.</p> <p>2) De kennis en kunde om dit te doen, kan bijvoorbeeld gedeeltelijk worden gerealiseerd met het opstellen van een Business Case. Het is wenselijk een integraal team (beleid, uitvoering en financiën op inkoop, contractmanagement en toegang) op te richten. Dit team heeft als doel op basis van gedegen analyse quick-wins te formuleren en ten uitvoer te brengen.</p>

	<p>brenge op één beleidsterrein. Uitkomsten bieden een basis om de visie op te bouwen.</p> <p>3) Kwantitatieve indicatoren die aangeven "hoe zaken ervoor staan" (KPI's) met betrekking tot het behalen van maatschappelijke resultaten worden beperkt gebruikt. Duidelijke indicatoren die inzicht geven in de voortgang van transformatie en waarop gestuurd kan worden ontbreken.</p> <p>4) Vlissingen heeft geen integraal overzicht beschikbaar waar ontwikkelingen op verschillende terreinen in het sociaal domein aan elkaar worden gerelateerd.</p> <p>5) Een beknopt overzicht waar de belangrijkste bevindingen worden samengevat en waarbij wordt geschetst wat deze betekenen voor toegang, inkoop en contractmanagement, ontbreekt (vaak) in de omvangrijke rapporten. Vlissingen kan door een scherpe vraagstelling meer profijt hebben van toekomstige adviesaanvragen.</p> <p>6) Op dit moment heeft Vlissingen nog beperkt inzicht (in trends) in kosten, zorgvolumes en beweging in afschaling van zorg. Dit betreft zowel de verschillende beleidsterreinen als het sociaal domein als geheel. Daarnaast is monitoring onvoldoende ingericht op het behalen van maatschappelijke resultaten. Deze inzichten zijn essentieel om de situatie nu en in de toekomst te overzien en te kunnen bijsturen, waarbij het belangrijk is de inzichten te koppelen aan consequenties voor toegang, inkoop en contractmanagement. De gemeente werkt aan het verbeteren van inzicht in kosten en zorgvolumes. De capaciteit en het budget bij de gemeente stelt daarbij grenzen aan de stappen die gezet kunnen worden en de snelheid waarmee deze gezet kunnen worden.</p> <p>7) Het berichtenverkeer is volgens het Ketenbureau I-Sociaal Domein dusdanig goed op orde voor jeugd en Wmo, dat Vlissingen op dit gebied een voorbeeld kan zijn voor andere gemeenten. Op het gebied van BW en MO wordt echter (nog) niet met iWmo gewerkt; voor MO is dit ook niet de ambitie. Voor BW is het de bedoeling vanaf 1 januari 2020 gebruik te maken van iWmo.</p>
<p>Maatregelen & Acties</p>	<p>Direct Opstarten van een intern proces voor het formuleren van informatiebeleid, vanuit het perspectief van de Ontwikkelagenda en de ambities van het PvA artikel 12, waarbij de kernthema's voor het informatiebeleid worden vastgesteld.</p> <p>Indirect</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwerp een managementinformatie model dat het volgende zichtbaar maakt: <ol style="list-style-type: none"> a. De uitgaven en de daaraan verbonden beleidsdoelen (kwalitatief en kwantitatief). b. De uitgaven en de daarop betrekking hebbende geleverde producten (kwalitatief en kwantitatief). 2. Zet het managementinformatie model ook in op de werkwijze in de toegang: <ul style="list-style-type: none"> • Vergroten kennis en analysevaardigheden medewerkers. • Hoe tijdig bijsturen o.b.v. de beschikbare data.
<p>Onderzoeksvragen</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Op welke wijze kan informatiebeleid een bijdrage leveren aan het in control komen van de kostenontwikkeling binnen het sociaal domein?

	2. Welke landelijke ontwikkelingen zijn relevant voor het gemeentelijk informatiebeleid en op welke wijze raken ze aan de lokale beleidsdoelen?
Planning & uitvoering	Gereed eind 2021.
Stand van zaken	PM
Financiën	Benodigde investeringen Nog niet bekend. Ambitieniveau beoogde bezuinigingen Nog niet bekend.

Bijlage 4.4: Mate van invloed Vlissingen (PvA opdracht 4.1)

Opdracht 4.1	Mate van invloed van Vlissingen
Doel	Onderzoek naar de mate van invloed van Vlissingen op het vlak van sociaal domein en werk & inkomen. Komen tot een aantal concrete besluiten ten aanzien van de positionering van de gemeente binnen de samenwerkingsverbanden – in het licht van de artikel 12-ambities – en besluiten ten aanzien van de sturing en geldstromen binnen het sociaal domein en werk & inkomen.
Afwegingen	<p>Vlissingen is verantwoordelijk voor de beleidsterreinen sociaal domein en werk & inkomen. De vraag is echter in hoeverre Vlissingen voor de volle 100% grip heeft (kan hebben) op het beleid en op de geldstromen. Dit bijvoorbeeld omdat er samen wordt gewerkt in gemeenschappelijke regelingen, anderen verantwoordelijk zijn voor de toegang, er structuurkenmerken zijn waar in de verdeelmodellen geen of onvoldoende rekening mee wordt gehouden of omdat er sprake is van aanzuigende werking uit andere regio's.</p> <p>Deze opdracht heeft met name betrekking op aspecten uit de bedrijfsvoering en/of de wijze waarop de gemeente invulling kan geven aan haar rol als regisseur en opdrachtgever in het sociaal domein en werk & inkomen. De vragen zijn bedoeld om te leiden tot (beleids) ingrepen. Als blijkt dat de tekorten aangepakt kunnen worden door een andere manier van organiseren en sturen dan dient dit te leiden tot concrete acties.</p> <p>De aansturingskaders – wat kan Vlissingen zelf doen - vormen de ene zijde van de verandermedaille. De andere zijde wordt ingevuld met de uitkomsten van de vraag, welke vraagstukken aan de landelijke politiek zijn voorbehouden, dus niet lokaal (beïnvloedbaar) zijn.</p> <p>Als rode draad speelt ook het vraagstuk van de autonomie, oftewel de (gewenste) mate waarin Vlissingen haar eigen koers kan bepalen. De Zeeuwse lappendeken aan samenwerkingsverbanden is zowel een vangnet als een net waarin Vlissingen gevangen zou kunnen zitten. Dit laatste is afhankelijk van de noodzaak om de specifiek lokale problematiek aan te pakken. De belangen van de samenwerkingsverbanden zijn immers niet 'vanzelf' gelijk aan die van de gemeente Vlissingen.</p>
Referentie Visitatiecommissie	<p>1) Vlissingen kan de visie verder door ontwikkelen naar uitvoeringsrichtlijnen voor toegang, inkoop en contractmanagement. Dit zorgt dat uitvoeringsorganisaties in staat zijn op basis van de uitvoeringsrichtlijnen en in lijn met de visie van de gemeente te sturen. Het omzetten van uitvoeringsrichtlijnen naar afspraken met aanbieders geeft daarnaast de mogelijkheid aanbieders meer te prikkelen om bij te dragen aan het behalen van maatschappelijke resultaten.</p> <p>2) Vlissingen kan zijn inzicht in het sociaal domein vergroten door het ontwikkelen van richtlijnen voor managementrapportages en data-oplevering, het ontwikkelen van indicatoren waarmee het behalen van maatschappelijke resultaten gemonitord kan worden en het onderzoeken van de top 30 zwaarste zorgcasussen en de top 10 meest gestelde vragen. De laatste geeft inzicht in huidige processen en mogelijkheden</p>

	<p>om deze te optimaliseren en biedt een basis voor het door ontwikkelen van de visie.</p> <p>3) De kennis en kunde om dit te doen, kan bijvoorbeeld gedeeltelijk worden gerealiseerd met het opstellen van een Business Case. Het is wenselijk een integraal team (beleid, uitvoering en financiën op inkoop, contractmanagement en toegang) op te richten. Dit team heeft als doel op basis van gedegen analyse quickwins te formuleren en ten uitvoer te brengen op één beleidsterrein. Uitkomsten bieden een basis om de visie op te bouwen.</p> <p>4) Vlissingen kan zijn sturingsmogelijkheden optimaliseren door de visie in gezamenlijkheid met de toegangspoorten intern en Orionis, aanbieders en de andere Zeeuwse gemeenten door te ontwikkelen en te vertalen naar concrete doelstellingen en uitvoeringsrichtingen.</p> <p>5) De commissie raadt de gemeente aan de Zeeuwse samenwerking met het oog op de toekomst op te zoeken en te versterken door deze in gezamenlijkheid beter in te vullen. Samenwerking biedt kansen voor de gemeente om de benodigde capaciteit (deels) in te regelen voor het verbeteren van inzicht en reeds aanwezige sturingsmogelijkheden. Uiteraard vraagt intensieve samenwerking een gezamenlijke blik vooruit waarbij Vlissingen niet op alle onderwerpen een eigen, inhoudelijke, lijn kan blijven volgen. De commissie biedt aan een gesprek met bestuurders in het Zeeuws samenwerkingsverband te faciliteren en zo te onderzoeken hoe gezamenlijk vorm gegeven kan worden aan sturing en bekostiging van het sociaal domein. De commissie laat het aan de gemeente Vlissingen over om aan te geven op welke wijze de beste resultaten behaald kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een sessie plaatsvindt met de 13 CZW-wethouders, met de 7 SD-wethouders en wethouders financiën of met de 13 CZW wethouders en de wethouders financiën.</p> <p>6) De grip op toegang kan worden vergroot door als gemeente regelmatig contact te onderhouden met de toegangspoorten. In een continu leerproces kan gezamenlijk aan maatschappelijke doelstellingen worden gewerkt.</p> <p>7) In de positionering naar aanbieders is het van belang dat de gemeente de relatie verstevigt en aanbieders meeneemt in de visie en doelstellingen. Daarnaast kan de bekostigingssystematiek zo worden ingericht dat aanbieders gestimuleerd worden efficiënt en doelmatig zorg te leveren. Bij lopende contracten die aanbieders onvoldoende prikkelen, is het nodig het gesprek aan te gaan en aanvullende afspraken te maken over de wijze waarop gewerkt wordt aan maatschappelijke doelstellingen.</p> <p>8) Om de transformatie in goede banen te leiden en zo de grip op de uitgaven te verbeteren, ziet de commissie noodzaak voor (transformationeel) leiderschap op verschillende niveaus van de gemeente.</p> <p>a) Het doel van leiderschap is inspireren en motiveren naar een duidelijke visie, een beter resultaat voor cliënten, het aangaan van allianties en het neerzetten van een leer- en verbetercyclus waar alle partijen aan meewerken. Leiderschap betekent het organiseren van executiekracht om aanbevelingen op te pakken en veranderingen te bewerkstelligen. Het organiseren van randvoorwaarden, houden van overzicht en zo nodig escaleren zoals bijvoorbeeld gedaan door de</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>aanvraag van de artikel 12-status. Dergelijk leiderschap is ook in het vervolg van de transformatie cruciaal.</p> <p>b) De gedane constatering dat samenwerking noodzakelijk is om de transformatie te realiseren, vraagt leiderschap om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Zo kan de verbinding tussen partijen, zowel binnen als buiten de eigen organisatie en waar nodig zelfs buiten bestaande samenwerkingsverbanden, de gewenste resultaten opleveren.</p>
Maatregelen & Acties	<p>In kaart brengen van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In welke mate kan Vlissingen haar rol als opdrachtgever versterken? • In welke mate kan Vlissingen beslissen over haar beleidsgelden (denk aan afspraken voor het automatisch doorgeven hiervan)? • In welke mate is er sprake van exogene factoren? • In hoeverre heeft bepaalde landelijke wet- en regelgeving en jurisprudentie effect op de mate van invloed van Vlissingen op de beheersing van de lasten? • In welke mate is er sprake van aanzuigende werking en hoe kan dit voorkomen/ beperkt worden? • In hoeverre wordt Vlissingen in bestuurlijke, financiële en operationele zin gedwongen om te participeren in gemeenschappelijke regelingen en hoe kan de grip op regionale samenwerkingsverbanden vergroot worden? • Zijn er specifieke structuurkenmerken die niet of onvoldoende tot uiting komen in de verdeelmodellen? • Zijn er mogelijkheden om de mate van invloed (verder) te verbeteren om op die manier de lasten structureel meer te kunnen beïnvloeden? • Zijn er andere samenwerkingsvormen mogelijk? • Zijn er andere financieringsvormen mogelijk? • Wat hebben externe ontwikkelingen voor gevolgen voor de (toekomstige) financiële positie (politieke en economische omgeving)?
Onderzoeksvragen	<p>De gemeente Vlissingen heeft in het kader van de afspraken artikel 12 Plan van Aanpak een reeks van verplichtingen en taken op zich genomen, waarbij de vraag op een aantal aspecten gesteld moet worden of het beïnvloedingsvermogen van de gemeente groot genoeg is, dan wel in negatieve zin wordt geraakt door andere afspraken, verbanden, enzovoorts. Om een helder beeld te krijgen van de inspanningen die de gemeente verricht en kwaliteit van de resultaten is een duiding van mogelijke beperkingen noodzakelijk. De onderzoeksvragen sluiten aan bij bovenstaand opgesomde acties.</p>
Planning & Uitvoering	Gereed eind 2021
Stand van zaken	<p>1) In Binnenlands Bestuur van 8 februari 2019 wordt ingegaan op 17 gemeenten in Noordoost-Brabant die met praktische voorstellen kwamen om grip en sturing op regionale samenwerkingsverbanden te vergroten (<i>Document 1. Vergroten grip en sturing samenwerkingsverbanden</i>).</p> <p>2) Medio april 2020 heeft Vlissingen de concept nota met betrekking tot bestuurlijke Afwegingen op de aansturing opgesteld, die als uitgangspunt moet dienen voor de invulling van bovenstaande maatregelen/acties (<i>Document 2. Vlissingen art. 12. bestuurlijke afwegingen</i>).</p>
Financiën	<p>Benodigde investeringen Nog niet bekend.</p> <p>Ambitieniveau beoogde bezuinigingen Nog niet bekend.</p>

Bijlage 4.5: Verdeelmodellen sociaal domein (PvA opdrachten 5.1 t/m 5.2)

Opdracht 5.1	Vervolgevaluatie verdeelmodellen sociaal domein
Doel	Meenemen uitkomsten vervolgevaluatie verdeelmodellen sociaal domein en uitkomsten bezwaar Vlissingen tegen Rijksbudget BUIG 2017.
Afwegingen	<p>1) Vervolgevaluatie verdeelmodellen sociaal domein</p> <p>In een kwalitatief onderzoek naar de verdeling van de middelen voor gemeenten in het sociaal domein zijn de door gemeenten benoemde knelpunten geïnventariseerd. Dit kwalitatief onderzoek geeft geen pasklare antwoorden en moet beschouwd worden als een vooronderzoek waarin alle signalen van gemeenten en andere partijen met betrekking tot de verdeelmodellen samenkomen. Het onderzoeksbureau constateert in het eindrapport "Zoeken naar Balans" dat zowel het gemeentefonds als het sociaal domein nog in beweging zijn, maar dat dit geen reden is om de verdeling onveranderd te laten. Rijk en VNG hebben in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 23 mei 2018 gesproken over de vervolgstappen en de daarbij gewenste aanpak. Afsproken is om de evaluatie te vervolgen met een breed kwantitatief onderzoek.</p> <p>Doel van het vervolgonderzoek is te komen tot volledige en integrale herijking van de verdeling van het gemeentefonds. De herijking is volledig omdat alle uitgavenclusters van het gemeentefonds erin zullen worden betrokken, evenals de vereveningswijze van inkomsten in het fonds. Daarnaast is de herijking integraal omdat de clusters niet alleen afzonderlijk maar ook in hun onderlinge samenhang zullen worden bekeken. Van belang hierbij is dat de bekostigingssystematiek beter rekening houdt met regionale verschillen. Een onderzoek naar de oorzaken van regionale verschillen in de financiële posities op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen is dan ook nodig. Het onderzoek richt zich zuiver op de verdeling van het gemeentefonds, en niet op de omvang.</p> <p>Besloten is dat AEF de verdeling van het sociaal domein en werk & inkomen in het gemeentefonds onderzoekt en Cebeon de rest van het gemeentefonds. Op basis van de onderzoeksresultaten zullen de fondsbeheerders in afstemming met betrokken partijen een voorstel voor aanpassing van de verdeling opstellen en hierover advies vragen aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Na advies van VNG en ROB volgt een bestuurlijk besluitvormingstraject. De verwachting is dat de nieuwe verdeling per 2022 zal ingaan.</p> <p>Het traject wordt begeleid door een stuurgroep (VNG, BZK, VWS) en twee begeleidingscommissies (inkomen & participatie en Wmo & jeugd). Vlissingen heeft hierin plaatsgenomen. Daarnaast is Vlissingen opgenomen in de steekproef voor het onderzoek.</p> <p>2) Bezwaar BUIG</p> <p>Naast de gelden uit het gemeentefonds ontvangt Vlissingen ook gelden voor de BUIG van het Rijk. Met betrekking tot het Rijksbudget BUIG 2017 loopt op het ogenblik een beroepsprocedure van Vlissingen en een aantal andere gemeenten. De uitkomst van deze procedure kan vanzelfsprekend consequenties hebben voor de tekorten bij werk & inkomen.</p>

Referentie Visitatiecommissie	n.v.t.
Maatregelen & Acties	Uitwerken wat Vlissingen hier probeert te bereiken en hoe hiervan verslag wordt gedaan richting de inspecteur.
Onderzoeksvragen	Inzicht in de financiële gevolgen voor Vlissingen van de nieuwe verdeelmodellen en uitkomst bezwaar BUIG.
Planning & uitvoering	Gereed medio 2021.
Stand van zaken	PM
Financiën	PM

Opdracht 5.2	Regiomiddelen BW, VO en MO
Doel	In kaart brengen consequenties voor Vlissingen van het nieuwe verdeelmodel m.b.t. de regiomiddelen en de doordecentralisatie van beschermd wonen. Daarnaast bezien welke knoppen Vlissingen heeft om de stijging in aanbod van met name beschermd wonen te kunnen kanaliseren.
Afwegingen	<p>Vlissingen is centrumgemeente voor de regio Zeeland met betrekking tot beschermd wonen (BW), maatschappelijke opvang (MO) en vrouwenopvang (VO).</p> <p>In 2019 gaat in Vlissingen de bekostiging van beschermd wonen over de grenzen van de financiering heen. Er is een toename van het aantal personen BW. Daarnaast neemt het aanbod toe doordat zorgaanbieders nieuwe locaties openen. Dit heeft een stijging van de kosten tot gevolg. Vlissingen heeft geen wachtlijsten voor beschermd wonen. Vlissingen wil inventariseren welke knoppen een gemeente heeft om de stijging in aanbod te kunnen kanaliseren.</p> <p>Een belangrijk traject in het realiseren van het advies van de commissie Toekomst beschermd wonen is de ontwikkeling van een nieuw objectief verdeelmodel. De voorlopige uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel zijn in 2019 openbaar gemaakt. Dit voorlopige verdeelmodel heeft betrekking op beschermd wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding (nieuwe taken Wmo 2015). Mede naar aanleiding daarvan heeft de VNG een expertiseteam 'Doordecentralisatie maatschappelijke opvang en beschermd wonen' ingesteld. Dit team heeft de opdracht gekregen, te adviseren met welk zorgvuldig proces en met welke randvoorwaarden invulling gegeven kan worden aan enerzijds de doordecentralisatie van middelen van centrumgemeenten naar alle gemeenten en anderzijds het nieuwe verdeelmodel. Dit opdat continuïteit in de hulp en ondersteuning in alle gemeenten kan worden gewaarborgd. Dit advies is besproken in het bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten op 2 juli 2019.</p> <p>Rijk en gemeenten zijn overeengekomen in tien jaar tijd tot een objectief verdeelmodel en algehele doordecentralisatie van beschermd wonen te komen. Dat betekent dat gemeenten in die periode geleidelijk overstappen van de huidige historische verdeling over centrumgemeenten naar een volledig objectieve verdeling over alle gemeenten. Het groeipad begint in 2021, waarbij de middelen in 2021 100% historisch worden verdeeld. In 2022 wordt een deel van de middelen voor het eerst objectief verdeeld. De centrumgemeenten blijven verantwoordelijk voor bestaande cliënten. De nieuwe cliënten vallen vanaf 2022 onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten. Over de eventuele doordecentralisatie van de maatschappelijke opvang zal op basis van een evaluatie in 2026 een beslissing worden genomen.</p> <p>Uitkomsten pilot MDA++. MDA++ is de aanpak waarbij de verschillende sectoren (1e +), specialisten (2e +), het lokaal team en het gezin met haar sociale netwerk samenwerken. De pilot levert nu al veel inzichten op over de nodige verbeterpunten. Wanneer het lukt om deze verbeteringen te realiseren, zal dat ook veel opleveren voor de brede aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Centrumgemeente Vlissingen ontvangt (nog) geen financiering vanuit het Rijk om MDA++ te bekostigen. Voornamelijk wordt deze pilot daarom bekostigd vanuit de nog te besteden DU VO-middelen. In de eerste helft van 2020 volgt een</p>

	uitgewerkt voorstel aan de stuurgroep CZW-bureau voor de doorontwikkeling van MDA++.
Referentie Visitatiecommissie	n.v.t.
Maatregelen & Acties	Zie onder Stand van zaken.
Onderzoeksvragen	<p>1) Specifieke vraag beschermd wonen: welke knoppen heeft een gemeente om de stijging in aanbod te kunnen kanaliseren. De deelvragen hierbij zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Is een gemeente verplicht om iedere aanbieder die units openstelt voor beschermd wonen en cliënten hiervoor vindt te betalen? • Kan een budgetplafond worden bepaald en is dit juridisch houdbaar? • Moeten de decentralisatie-uitkeringen BW, VO en MO geheel aan BW, MO en VO worden uitgegeven of kan een deel ook aan andere elementen van het sociaal domein en werk & inkomen worden uitgegeven? • Kan verevening plaats kan vinden met andere Zeeuwse gemeenten? • Zijn er mogelijkheden zijn om intensieve ondersteuning te voorkomen? • Zijn er andere (goedkopere) vormen van ondersteuning mogelijk? • Zijn er best practices? <p>2) Welke (financiële) consequenties heeft het nieuwe verdeelmodel voor Vlissingen? (Met andere woorden wat ontvangt Vlissingen nu, hoeveel daarvan gaat via de centrumgemeenteconstructie naar de andere Zeeuwse gemeenten, wat ontvangt Vlissingen volgens het nieuwe verdeelmodel en zit daar verschil tussen?)</p> <p>3) De gemeente is financieel eindverantwoordelijk maar heeft geen afspraken over risicoverdeling (dit zou CZW op de agenda moeten zetten). Wat zijn de benodigde afspraken? Als Vlissingen risicodragend is, mogen de overschotten dan ook door Vlissingen worden uitgegeven?</p> <p>4) Welke instroom beperkende maatregelen kunnen genomen worden?</p> <p>5) Kan er al worden voorgesorteerd op de door decentralisatie van beschermd wonen?</p> <p>6) Waarom ligt de kostprijs BW-thuis boven het landelijk gemiddelde?</p> <p>7) Nu wordt P x Q gehanteerd. Welke alternatieve financieringsmodellen zijn voorhanden?</p> <p>8) Tussen intramuraal en extramuraal zit een te grote stap. Hoe kan dat worden opgelost?</p> <p>9) Wat zijn de consequenties van doordecentralisatie BW?</p>
Planning & uitvoering	Gereed 2021.
Stand van zaken	1) Er heeft een gesprek plaats gevonden met VWS met name over de onderzoeksvragen zoals bovenstaand onder punt 1 geformuleerd. (Documenten: '2020-02-04 memo beantwoording vragen artikel 12 in relatie tot BW' en 'Verslag Overleg Min VWS - BZK - gem Vlis dd 12.12.2019').

	<p>2) Ten aanzien van beschermd wonen zijn met ingang van 2020 een aantal (financiële) maatregelen doorgevoerd. Deze maatregelen zijn op hoofdlijnen beschreven in paragraaf 3.4 van dit inspectierapport.</p> <p>3) Overige maatregelen beschermd wonen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) De inzet van een onafhankelijk deskundige die de aanvragen voor beschermd wonen gaat toetsen (proef voor de periode tot 2024). b) Betrekken van de Toegang bij de aanvragen beschermd wonen, voor het aanreiken van alternatieven. c) Principe van gemeente van herkomst hanteren. Waarbij na afloop van een voorziening met de gemeente van herkomst wordt gekeken hoe de inwoner weer zelfstandig en in de gemeente van herkomst kan wonen.
Financiën	Zie paragraaf 3.4 van dit inspectierapport.

Bijlage 4.6: Ondersteuning Vlissingen (PvA opdracht 6.1)

Opdracht 6.1	Ondersteuning Vlissingen
Doel	Er zijn een aantal trajecten waarin gemeenten ondersteuning kunnen krijgen op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen. Waar deze toegevoegde waarde hebben, dient de gemeente hiervan gebruik te maken
Afwegingen	<p>A) Visitatiecommissie De visitatiecommissie heeft als doel om de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein te verbeteren. Grip hebben betekent dat de gemeente ontwikkelingen goed kan voorspellen en niet achteraf verrast wordt. Gemeenten worden door middel van het onderzoek en advies van de visitatiecommissie in staat gesteld om zich verder te ontwikkelen in de beheersbaarheid van financiën in het sociaal domein. De visitaties zijn niet primair gericht op het terugdringen van eventuele tekorten, hoewel tekorten uiteraard wel een gevolg kunnen zijn van een gebrek aan grip. Vlissingen heeft als eerste gemeente gebruik gemaakt van de visitatiecommissie. Zie bijlage 4.1 voor de uitkomsten. De bevindingen van de commissie zijn indien van toepassing meegenomen bij de andere opdrachten opgenomen.</p> <p>B) Aanpak knelpunten inkoop sociaal domein VWS heeft een ambitie geuit om de praktijk van inkoop beter aan te laten sluiten bij de aard van het sociaal domein en de praktijk van de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. In een Bestuurlijk Overleg heeft de minister van VWS samen met gemeenten en aanbieders een aanpak vastgesteld om gemeenten en aanbieders te ondersteunen bij de inkoop in het sociaal domein. De aanpak is tot stand gekomen door gemeenten en aanbieders zelf, waarbij zij ondersteund worden door Rijksoverheid en diverse kennisinstellingen. Hierbij zijn de VGN en diverse leden van de VGN nauw betrokken geweest. Inkoop moet bijdragen aan een aantal doelen. Door de gemeenten en aanbieders bij de inkoop te ondersteunen, wordt mede gewerkt aan de realisatie van deze doelen. De actielijnen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none">• Weloverwogen inzet van inkoop en contractering, door kennis en informatie beschikbaar te maken.• Goede zorg en ondersteuning, door te werken aan betere samenwerking tussen gemeenten en aanbieders.• Minder administratieve lasten door inkoop en standaardisatie.• Bijdragen aan transformatie, door inkoop in te richten als continue leer- en verbeterproces. <p>C) Jeugdautoriteit Om het jeugdzorgstelsel goed te laten werken, is er per 1 januari 2019 een jeugdautoriteit. De jeugdautoriteit bemiddelt wanneer ondersteuning vanuit het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd (OZJ) onvoldoende helpt. Het doel van de jeugdautoriteit is om de continuïteit van essentiële jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te borgen. De jeugdautoriteit doet dit door:</p> <ul style="list-style-type: none">• te bemiddelen rond de inkoop van jeugdhulp;• gemeenten aan te spreken rond continuïteitsvraagstukken;• zo nodig bestuurlijke maatregelen voor te bereiden. <p>In de brief van VWS aan de VNG van 27 mei 2019 staat dat deze Jeugdautoriteit 20 miljoen voor de periode 2019-2021 krijgt. Dit bedrag</p>

	<p>is bedoeld om als de zorgcontinuïteit in gevaar komt tijdelijk liquiditeitssteun toe te kennen.</p> <p>D) Programma sociaal domein In het Programma sociaal domein werken Rijk en gemeenten samen met professionals en betrokken organisaties aan betere hulp voor (kwetsbare) mensen. Niet vanachter een bureau, maar vanuit de lokale praktijk. Wegnemen van de dilemma's en knelpunten die in de dagelijkse praktijk voorkomen, dat is het doel van het programma. Dat gebeurt vanuit 16 trajecten. Het doel is leren in de praktijk. Van casuïstiek, experiment en vooral door te ervaren wat werkt. De oplossingen die ontdekt worden, worden, gedeeld met elkaar. Bekeken dient te worden of er binnen dit programma aanknopingspunten zijn voor Vlissingen t.b.v. oplossingen voor de ontstane problematiek.</p> <p>E) Movisie Movisie is hét landelijk kennisinstituut voor een samenhangende aanpak van sociale vraagstukken. Het werk van Movisie wordt voor een groot deel gefinancierd door het ministerie van VWS. Bekeken dient te worden in hoeverre dit kennisinstituut een rol kan spelen bij de oplossing van de problematiek in Vlissingen op het vlak van het sociaal domein.</p>
Referentie Visitatiecommissie	n.v.t.
Maatregelen & Acties	n.v.t.
Onderzoeksvragen	<p>Wat zijn de mogelijkheden ten aanzien van:</p> <ol style="list-style-type: none"> Verwerking adviezen Visitatiecommissie. Aanpak knelpunten inkoop sociaal domein. Ondersteuning vanuit de Jeugdautoriteit. Ondersteuning vanuit het Programma sociaal domein. Ondersteuning vanuit Movisie.
Planning & Uitvoering	Gereed eind 2021.
Stand van zaken	<p>1) Het traject van de Visitatiecommissie is afgerond m.b.t. Vlissingen. Zie bijlage 4.1 voor de uitkomsten. De bevindingen van de commissie zijn indien van toepassing meegenomen bij de andere opdrachten opgenomen.</p> <p>2) Er is contact opgenomen met de Jeugdautoriteit om inzicht te krijgen in de werking van de regeling. Het beschikbaar budget van 20 miljoen is bedoeld om als de zorgcontinuïteit in gevaar komt de mogelijkheid te hebben om tijdelijke liquiditeitssteun toe te kennen. Subsidie wordt slechts verstrekt in uitzonderlijke, acute situaties, waarin de aanbieder en de (veelheid van) samenwerkende gemeenten onvoldoende slagen in het borgen van de continuïteit van cruciale jeugdzorg. Op basis van een continuïteitsplan dient aangetoond te worden dat met de subsidie, in de vorm van liquiditeitssteun, de continuïteit gegarandeerd is. En ook moet aangetoond worden hoe uiterlijk na een jaar de liquiditeitssteun terugbetaald kan worden.</p>
Financiën	Eventuele financiële effecten zullen met name neerslaan bij de opdrachten 3.1, 3.2 en 3.3.

Bijlage 4.7: Reeds lopende onderzoeken (PvA opdracht 7.1)

Opdracht 7.1	Monitoring reeds lopende onderzoeken
Doel	In kaart brengen eventuele onderzoeken en maatregelen op het vlak van het sociaal domein voordat het artikel 12-onderzoek in 2019 werd verlengd in het kader van de problematiek sociaal domein en werk & inkomen, voor over nog niet inzichtelijk gemaakt in een van de overige opdrachten.
Afwegingen	n.v.t.
Referentie Visitatiecommissie	n.v.t.
Maatregelen & Acties	n.v.t.
Onderzoeksvragen	n.v.t.
Planning & Uitvoering	Gereed 2020.
Stand van zaken	Onderzoek Veilig Thuis: Onderzoek naar de invulling van de taken van Veilig Thuis en of er in het kader van jeugd financiële middelen van het ministerie van J&V vrijgemaakt kunnen worden.
Financiën:	Eventuele financiële effecten zullen met name neerslaan bij de opdrachten 3.1, 3.2 en 3.3.

Bijlage 5.1: Ontwikkeling van de begrotingssaldi van Vlissingen in totaal

Omschrijving (bedragen x 1000)		2019	2020	2021	2022	2023
A.1	Programmabegroting 2019	-4.347	-3.975	-1.183	0	0
A.2	<i>Begrotingswijzigingen 2019:</i>					
A.2.1	Onroerende Zakenbelasting 2019 (1e)	336				
A.2.2	Structurele doorwerking 2018 (2e)	-57	-57	-57	-57	-57
A.2.3	1e begrotingswijziging 2019 Orionis Walcheren (5e)	395	913	1.026	1.091	1.091
A.2.4	Wijziging verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Vlissingen (6e)	173				
A.2.5	1e bestuursrapportage 2019 voordelen- en nadelen (10e)	-2.196				
A.2.6	meircirculaire 2019 (14e)	0				
A.2.7	2e begrotingswijziging Orionis 2019 (15e)	92				
A.2.8	2e herziening grexen 2019 (17e)	1.397				
A.2.9	2e bestuursrapportage 2019 voor- en nadelen (19e en 20e)	-2.276				
A.2.10	2e bestuursrapportage 2019 Eerste deel aanv. uitk. 2019 (beschikking fondsbeheerders 19-12-2019) (19e)	6.000				
A.2.11	3e begrotingswijziging Orionis 2019 (22e)	-120				
A.2.12	Budgetoverhevelingen 2019 naar 2020 (23e)	1.324				
A.2.13	Budgetoverhevelingen 2018 naar 2019	-1.105				
A.2.13	Ten laste van algemene reserve	384				
	Programmabegroting 2019 na wijzigingen	0	-3.119	-214	1.034	1.034
A.5	<i>Jaarrekening 2019:</i>					
A.5.1	Herziening grondexploitaties	3.811				
A.5.2	Uitkering gemeentefonds (decembercirculaire 2019)	979				
A.5.2	Restant aanvullende uitkering 2019 (beschikking fondsbeheerders 19-12-2019)	7.286				
A.5.4	Overig	4.200				
	Jaarrekening 2019	16.276				
A.3	<i>Kadernota 2020:</i>					
A.3.1	Actualisatie budgetten bestaand beleid		-2.774	-4.615	-3.968	-1.419
A.3.2	Nieuw beleid		-751	-715	-245	-244
A.3.3	Interbestuurlijk programma			-728	-2.395	-2.904
A.3.4	Financiële uitgangspunten 2020-2023		-295	-402	-465	-1.427
	Begrotingsresultaat na Kadernota		-6.939	-6.674	-6.039	-4.960
A.4	<i>Programmabegroting 2020:</i>					
A.4.1	Aanpassingen t.o.v. de kadernota		-3.544	-3.183	-4.599	-4.353
	Programmabegroting 2020		-10.483	-9.857	-10.638	-9.313
	Begrotingssaldo	16.276	-10.483	-9.857	-10.638	-9.313
B	<i>Correcties (i.v.m. O&O benodigd) m.b.t. SD en W&I:</i>					
B.1	Begroting 2019	7.550	8.099	7.471	7.081	7.081
B.2	Begrotingswijzigingen 2019	3.228	-505	-1.026	-1.091	-1.091
B.3	Eerste bestuursrapportage 2019	3.394				
B.4	Tweede bestuursrapportage 2019	1.380				
B.5	Kadernota 2020		4.279	4.876	4.656	4.501
B.6	Begroting 2020		9.400	9.608	10.154	9.756
B.7	Jaarrekening 2019	106				
	Geaccepteerd begrotingssaldo	31.934	10.790	11.072	10.162	10.934
C	<i>O&O geaccordeerd m.b.t. SD en W&I:</i>					
C.1	Toegangskosten Wmo en Jeudzorg	-842	-842	-842	-842	-842
C.2	Reorganisatie toegang Wmo en Jeudzorg: Centraal informatiesysteem	-107				
C.3	Inzet praktijkondersteuner huisartsen	-19				
C.4	1e begrotingswijziging 2019 Orionis	395	913	1.026	1.091	1.091
C.5	Doelgroepenvervoer	-70	-151	-151	-151	-151
C.6	Intervence	-87	-77			
C.7	Porthos	-176				
C.8	Inhuur extra FTE i.v.m. tekort formatie sociaal domein	-35				
C.9	Inhuur extra FTE i.v.m. artikel 12	-71				
C.10	2e begrotingswijziging 2019 Orionis	-21				
C.11	VN-verdrag		-45			
C.12	Reorganisatie toegang Wmo en Jeudzorg: Projectleider	-97				
C.13	Reorganisatie toegang Wmo en Jeudzorg: ICT	-20				
C.14	Reorganisatie toegang Wmo en Jeudzorg: Huisvesting	-70				
C.15	Tijdelijke formatie nieuwe toegang Jeugdwet en Wmo		-295	-295		
C.16	Inhuur extra FTE i.v.m. tekort formatie sociaal domein		-407	-407	-407	-407
C.17	Maatschappelijke opvang	8	9	9	9	9
C.18	Vrouwenopvang	-642	-673	-762	-762	-762
C.19	Geweld hoort nergens thuis	-75	-75	-75		
C.20	3e begrotingswijziging 2019 Orionis	-120				
C.21	Veilig thuis 2020		-6			
C.22	Wmo	-4.273	-3.961	-3.895	-4.047	-4.097
C.23	Jeugdhulp	-5.475	-5.103	-5.361	-4.383	-4.178
C.24	Budgetoverhevelingen 2019 naar 2020	408	-408			
C.25	Invoering Wet verplichte GGZ		-58	-59	-60	-60
C.26	Ambulantisering GGZ		-45	-57	-67	-69
C.27	Procescoördinator slachtoffers mensenhandel		-11	-11	-11	-11
C.28	Boodschappenservice Orionis		50	50	50	50
C.29	Overhead team Wmo en Jeugd		85	85	85	85
C.30	Kwijtschelding		-18			
C.31	Volumegroei en loon- en prijsbijstelling centrumgemeentetaken 2019	-3.709				
C.32	Diverse nadelen Tweede Bestuursrapportage 2019	-53				
C.33	LPO Participatie 2019	-507				
	Aanvaardbaar begrotingssaldo	16.276	-328	327	667	1.592
D	Aanvullende uitkering (beschikking fondsbeheerders 19-12-2019)		7.000	7.000	7.000	7.000
E	Sanering negatieve algemene reserve grex via aanvullende uitkering	-7.286	-7.000	-7.000	-7.000	-7.000
G	Sanering negatieve algemene reserve grex via jaarrekening (passende bijdrage)	-8.990				
	Relevante begrotingssaldo	0	-328	327	667	1.592

Bijlage 5.2: Baten en lasten per cluster en per taakveld Programmabegroting 2019 en 2020

Programmabegroting 2019 (bedragen x 1000)	2019			2020			2021			2022		
	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
<i>Cluster Inkomens en participatie:</i>												
6.3 Inkomensregelingen	-30.605	24.193	-6.411	-31.019	24.515	-6.504	-31.271	24.752	-6.519	-31.333	24.752	-6.581
6.4 Begeleide participatie	-17.007	0	-17.007	-16.621	0	-16.621	-16.511	0	-16.511	-16.275	0	-16.275
6.5 Arbeidsparticipatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0.4 Overhead	-113	0	-113	-112	0	-112	-111	0	-111	-110	0	-110
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds *	0	19.901	19.901	0	19.815	19.815	0	19.829	19.829	0	20.011	20.011
Totaal Inkomens en participatie	-47.724	44.095	-3.629	-47.752	44.330	-3.421	-47.893	44.580	-3.313	-47.719	44.762	-2.956
<i>Cluster Samenkracht en burgerparticipatie:</i>												
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-6.276	2.912	-3.365	-6.422	2.927	-3.496	-5.826	2.942	-2.884	-5.946	2.995	-2.950
6.2 Wijkteams	-4.366	28	-4.338	-4.236	28	-4.209	-4.349	28	-4.321	-4.398	28	-4.371
0.4 Overhead	-932	0	-932	-947	0	-947	-873	0	-873	-890	0	-890
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds *	0	1.602	1.602	0	1.647	1.647	0	1.682	1.682	0	1.725	1.725
Totaal Samenkracht en burgerparticipatie	-11.574	4.542	-7.032	-11.605	4.602	-7.004	-11.048	4.652	-6.396	-11.234	4.748	-6.486
<i>Cluster Jeugd:</i>												
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-10.571	0	-10.571	-10.680	0	-10.680	-10.156	0	-10.156	-9.905	0	-9.905
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-220	0	-220	-224	0	-224	-227	0	-227	-231	0	-231
0.4 Overhead	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds *	0	11.689	11.689	0	12.089	12.089	0	12.364	12.364	0	12.620	12.620
Totaal Jeugd	-10.791	11.689	898	-10.904	12.089	1.185	-10.383	12.364	1.981	-10.135	12.620	2.485
<i>Cluster Maatschappelijke ondersteuning:</i>												
6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)	-2.041	120	-1.921	-2.044	120	-1.924	-2.046	120	-1.926	-2.049	120	-1.929
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	-10.611	550	-10.061	-10.931	550	-10.381	-11.094	550	-10.544	-11.113	550	-10.563
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	-56.049	81	-55.968	-56.066	82	-55.984	-56.161	82	-56.079	-56.162	83	-56.079
0.4 Overhead	-128	0	-128	-130	0	-130	-131	0	-131	-131	0	-131
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds *	0	72.823	72.823	0	73.611	73.611	0	74.447	74.447	0	75.098	75.098
Totaal Maatschappelijke ondersteuning	-68.829	73.574	4.745	-69.170	74.363	5.193	-69.433	75.200	5.767	-69.456	75.851	6.395
Totaal Programmabegroting 2019	-138.918	133.899	-5.019	-139.431	135.384	-4.047	-138.757	136.796	-1.961	-138.543	137.981	-562

* Op basis van septembercirculaire GF 2018

Programmabegroting 2020 (bedragen x 1000)	2020			2021			2022			2023		
	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
<i>Cluster Inkomens en participatie:</i>												
6.3 Inkomensregelingen	-29.314	23.626	-5.688	-29.620	24.366	-5.254	-29.889	24.910	-4.979	-30.111	25.303	-4.808
6.4 Begeleide participatie	-17.478	25	-17.453	-17.543	22	-17.521	-17.562	20	-17.542	-17.626	17	-17.609
6.5 Arbeidsparticipatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0.4 Overhead	-39	0	-39	-40	0	-40	-40	0	-40	-40	0	-40
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds *	0	19.824	19.824	0	19.699	19.699	0	19.818	19.818	0	19.933	19.933
Totaal Inkomens en participatie	-46.831	43.475	-3.356	-47.202	44.087	-3.115	-47.491	44.748	-2.743	-47.777	45.253	-2.524
<i>Cluster Samenkracht en burgerparticipatie:</i>												
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-6.762	689	-6.073	-6.643	701	-5.942	-6.514	704	-5.809	-6.617	716	-5.901
6.2 Wijkteams	-2.521	-73	-2.594	-2.528	-74	-2.602	-2.241	-75	-2.317	-2.248	-76	-2.324
0.4 Overhead	-2.316	0	-2.316	-2.301	0	-2.301	-2.138	0	-2.138	-2.158	0	-2.158
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds *	0	1.700	1.700	0	1.739	1.739	0	1.790	1.790	0	1.832	1.832
Totaal Samenkracht en burgerparticipatie	-11.598	2.316	-9.283	-11.471	2.366	-9.105	-10.893	2.418	-8.475	-11.023	2.473	-8.550
<i>Cluster Jeugd:</i>												
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-15.925	0	-15.925	-16.177	0	-16.177	-15.900	0	-15.900	-16.437	0	-16.437
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-183	0	-183	-186	0	-186	-192	0	-192	-189	0	-189
0.4 Overhead	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds *	0	13.347	13.347	0	13.655	13.655	0	12.896	12.896	0	13.145	13.145
Totaal Jeugd	-16.108	13.347	-2.761	-16.363	13.655	-2.708	-16.092	12.896	-3.196	-16.626	13.145	-3.481
<i>Cluster Maatschappelijke ondersteuning:</i>												
6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)	-2.539	145	-2.394	-2.566	155	-2.410	-2.592	163	-2.430	-2.619	169	-2.450
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	-13.132	350	-12.782	-13.271	354	-12.918	-13.418	357	-13.061	-13.551	361	-13.191
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	-60.355	2.069	-58.287	-60.848	2.069	-58.779	-61.093	2.069	-59.023	-61.101	2.070	-59.031
0.4 Overhead	-104	0	-104	-105	0	-105	-105	0	-105	-106	0	-106
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds *	0	78.085	78.085	0	79.464	79.464	0	80.391	80.391	0	81.039	81.039
Totaal Maatschappelijke ondersteuning	-76.130	80.649	4.518	-76.789	82.042	5.253	-77.208	82.980	5.772	-77.377	83.639	6.262
Totaal Programmabegroting 2020	-150.668	139.787	-10.881	-151.825	142.150	-9.675	-151.684	143.043	-8.641	-152.803	144.509	-8.294

* Op basis van septembercirculaire GF 2019

Bijlage 5.3: Ontwikkeling gemeentefondsuitkering per cluster op het vlak van het sociaal domein en werk & inkomen vanaf de stand septembercirculaire 2018

Clusters Sociaal domein en Werk & inkomen (bedragen x 1000)	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Septembercirculaire 2018:</i>					
Cluster Inkomen en participatie	19.901	19.815	19.829	20.011	20.241
Cluster Samenkracht en burgerparticipatie	1.602	1.647	1.682	1.725	1.770
Cluster Jeugd	11.689	12.089	12.364	12.620	12.881
Cluster Maatschappelijke ondersteuning	72.823	73.611	74.447	75.098	75.767
Totaal septembercirculaire 2018	106.015	107.163	108.323	109.454	110.659
<i>Decembercirculaire 2018:</i>					
Cluster Inkomen en participatie	19.723	19.531	19.422	19.641	19.883
Cluster Samenkracht en burgerparticipatie	1.599	1.640	1.671	1.715	1.761
Cluster Jeugd	11.686	12.086	12.362	12.618	12.879
Cluster Maatschappelijke ondersteuning	72.785	73.559	74.381	75.035	75.704
Totaal decembercirculaire 2018	105.793	106.815	107.837	109.009	110.226
Vershil setembercirculaire 2018 en decembercirculaire 2018	-222	-347	-486	-444	-433
<i>Meicirculaire 2019:</i>					
Cluster Inkomen en participatie	19.957	19.717	19.807	19.952	20.038
Cluster Samenkracht en burgerparticipatie	1.620	1.642	1.686	1.731	1.770
Cluster Jeugd	13.288	13.557	12.829	13.138	13.407
Cluster Maatschappelijke ondersteuning	75.059	75.789	76.170	76.694	77.147
Totaal meicirculaire 2019	109.925	110.704	110.491	111.515	112.363
Vershil decembercirculaire 2018 en meicirculaire 2019	4.132	3.888	2.654	2.506	2.137
<i>Septembercirculaire 2019:</i>					
Cluster Inkomen en participatie	20.017	19.824	19.699	19.818	19.933
Cluster Samenkracht en burgerparticipatie	1.686	1.700	1.739	1.790	1.832
Cluster Jeugd	13.065	13.347	13.655	12.896	13.145
Cluster Maatschappelijke ondersteuning	75.390	78.085	79.464	80.391	81.039
Totaal septembercirculaire 2019	110.158	112.957	114.557	114.895	115.949
Vershil meircirculaire 2019 en septembercirculaire 2019	233	2.253	4.067	3.380	3.587
<i>Decembercirculaire 2019:</i>					
Cluster Inkomen en participatie	19.932	19.824	19.699	19.818	19.933
Cluster Samenkracht en burgerparticipatie	1.675	1.704	1.743	1.792	1.834
Cluster Jeugd	13.646	13.325	13.594	12.810	13.043
Cluster Maatschappelijke ondersteuning	75.249	78.093	79.472	80.400	81.048
Totaal septembercirculaire 2019	110.501	112.946	114.508	114.820	115.858
Vershil septembercirculaire 2019 en decembercirculaire 2019	343	-11	-49	-76	-92

Bijlage 5.4: O&O (onontkoombaar en onuitstelbaar) benodigd per begrotingsdocument

Nr	Post (bedragen * C 1.000)	O&O benodigd					O&O geaccordeerd				
		2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
	BEGROTING 2019:										
3.3.2	Toegangskosten Wmo en Jeugdzorg	-842	-842	-842	-842	-842	-842	-842	-842	-842	-842
3.3.3	Reorganisatie toegang Wmo en Jeugdzorg	-294					-294				
3.3.4	Jeugdzorg	-1.562	-1.536	-874	-484	-484	-1.562	-1.536	-874	-484	-484
3.3.5 a	Wmo	-1.742	-1.511	-1.242	-1.242	-1.242	-1.742	-1.511	-1.242	-1.242	-1.242
3.3.5 b	Dekking bestemmingsreserve sociaal domein	797					797				
3.3.9 b	Meicirculaire 2018: Waarvan hogere kosten specifiek Vlissingen	-986	-1.278	-1.491	-1.592	-1.592	-986	-1.278	-1.491	-1.592	-1.592
3.3.9 c	Meicirculaire 2018: Waarvan hogere bijdragen centrumgemeentetaken	-1.826	-1.837	-1.927	-1.826	-1.826	-1.826	-613	-702	-702	-702
3.3.10 c	Septemercirculaire 2018: Waarvan hogere bijdragen centrumgemeentetaken	-1.095	-1.095	-1.095	-1.095	-1.095	-1.095	-7	-7	-7	-7
	Subtotaal begroting 2019	-7.550	-8.099	-7.471	-7.081	-7.081	-7.550	-5.787	-5.158	-4.869	-4.869
	BEGROTINGSWIJZIGINGEN:										
	5e begrotingswijziging 2019 (1e begrotingswijziging 2019 Orionis)	395	913	1.026	1.091	1.091	395	913	1.026	1.091	1.091
4.1 t/m 4.7.	14e begrotingswijziging (meicirculaire 2019)	-4.003					-4.003				
	15e begrotingswijziging 2019 (2e begrotingswijziging 2019 Orionis)	92					92				
	22e begrotingswijziging 2019 (3e begrotingswijziging 2019 Orionis)	-120					-120				
	23e begrotingswijziging 2019 (Budgetoverhevelingen 2019 naar 2020)	408	-408				408	-408			
	Subtotaal begrotingswijzigingen	-3.228	505	1.026	1.091	1.091	-3.228	505	1.026	1.091	1.091
	EERSTE BESTUURSRAPPORTAGE 2019:										
18	Wmo begeleiding	-498					-498				
19	Wmo HH Verstrekkingen	-690					-690				
20	Doelgroepenvervoer	-70					-70				
21	Jeugdzorg	-1.960					-1.960				
22	Porthos	-176					-176				
	Subtotaal eerste bestuursrapportage 2019	-3.394	0	0	0	0	-3.394	0	0	0	0
	TWEDE BESTUURSRAPPORTAGE 2019:										
1	Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen	89					89				
1	Inkoop jeugd in natura	-274					-274				
3	Reserve sociaal domein	-797					-797				
4	Wmo begeleiding	-151					-151				
5	Wmo huishoudelijke hulp	-194					-194				
20	Overige nadelen sociaal domein	-53					-53				
	Subtotaal tweede bestuursrapportage 2019	-1.380	0	0	0	0	-1.380	0	0	0	0
	KADERNOTA 2020:										
5.2.5	Jeugdzorg		-2.066	-2.811	-3.097	-2.892		-2.066	-2.811	-3.097	-2.892
5.2.6	Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)		-1.148	-1.188	-1.228	-1.278		-1.148	-1.188	-1.228	-1.278
5.2.7	Begroting Orionis 2020		-294	-151	-74	-74					
5.2.8	Doelgroepenvervoer		-151	-151	-151	-151		-151	-151	-151	-151
5.3.1	Nieuw beleid programma Sociale samenhang		-620	-575	-106	-106		-427	-382	-87	-87
	Subtotaal kadernota 2020	0	-4.279	-4.876	-4.656	-4.501	0	-3.792	-4.532	-4.563	-4.408
	BEGROTING 2020:										
3.4.2	Meicirculaire 2019: hogere kosten specifiek Vlissingen		-2.185	-2.222	-1.291	-1.071		-1.660	-1.709	-847	-847
3.4.3	Meicirculaire 2019: hogere bijdragen centrumgemeenten		-1.421	-1.532	-1.532	-1.532		-119	-119	-44	-44
3.4.5	Septemercirculaire 2019: specifiek Vlissingen		51	-36	-43	-45		-45	-57	-67	-69
3.4.6	Septemercirculaire 2019: hogere bijdragen centrumgemeenten		-2.671	-2.958	-3.272	-3.272					
3.4.11	Jeugdzorg		-1.496	-1.425	-2.522	-2.028					
3.4.12	Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)		-1.240	-1.172	-1.260	-1.348					
3.4.13	Formatie team sociaal		-320	-320	-320	-320		-320	-320	-320	-320
3.4.14	Procescoördinator slachtoffers mensenhandel		-10	-10	-10	-10		-11	-11	-11	-11
3.4.20	Orionis Walcheren		-14	87	116	-110					
3.4.27	Uitvoeringskosten Sociale Verzekeringsbank		-74								
3.5.2	IBP Toekomstbestendig wonen		-20	-20	-20	-20					
	Subtotaal begroting 2020	0	-9.400	-9.608	-10.154	-9.756	0	-2.155	-2.216	-1.289	-1.291
	JAARREKENING 2019:										
	Inhuur extra FTE l.v.m. tekort formatie sociaal domein		-35					-35			
	Inhuur extra FTE l.v.m. artikel 12		-71					-71			
	Subtotaal jaarrekening 2019	-106	0	0	0	0	-106	0	0	0	0
	O&O-VERZOEKEN NOG NIET VERWERKT IN BEGROTINGSTUK:										
	Veilig thuis		-6					-6			
	Boodschappenservice Orionis		50	50	50	50		50	50	50	50
	Overhead team Wmo en Jeugd		85	85	85	85		85	85	85	85
	Kwijtschelding		-18					-18			
	Subtotaal O&O-verzoeken nog niet verwerkt in begrotingsstuk	0	111	135	135	135	0	111	135	135	135
	Totaal	-15.658	-21.162	-20.794	-20.665	-20.112	-15.658	-11.118	-10.745	-9.495	-9.342

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Bestuur, Financiën en Regio's
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© september 2020 | 20402857