

# ONTWIKKELAGENDA SOCIAAL DOMEIN:

*Op weg naar een inclusief Vlissingen*



## Inhoudsopgave

Inleiding .....	3
Traject en methode .....	5
Visie Vlissingen: de strategische lange termijn.....	8
Kern van de zaak.....	9
Kritische succes factoren (KSF).....	10
Doelstellingen .....	11
Targets .....	13
Financiën en monitoring.....	17
Het vervolg .....	20

## Inleiding

Voor u ligt de Ontwikkelagenda Sociaal Domein Vlissingen. In deze Ontwikkelagenda schetsen we de gewenste situatie in het sociaal domein in Vlissingen richting het jaar 2023 en verder. De Ontwikkelagenda is de beleidsnota sociaal domein. Hiermee stelt de gemeenteraad de kaders voor uitvoering binnen het brede sociaal domein vast.

Onder de term 'sociaal domein' verstaan we alle inspanningen die de gemeente verricht rond werk, participatie en zelfredzaamheid, zorg en jeugd, op basis van de Wmo 2015, de Participatiewet, Jeugdwet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de nieuwe Wet inburgering. In de ruime, integrale zin van het woord vallen onder 'sociaal domein' ook alle aanverwante taken, zoals handhaving bij leerplicht, het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten, passend onderwijs, leerlingenvervoer, de reguliere en bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en (jeugd)gezondheidszorg.

Het uiteindelijke doel is ondersteuning te kunnen blijven bieden aan de inwoners van Vlissingen die dit nodig hebben en de ondersteuning te financieren binnen de middelen die we daarvoor van het rijk ontvangen. Het huidige systeem is niet toekomstbestendig en niet langer betaalbaar. Met de toenemende vraag, de stijgende kosten en de krapte op de arbeidsmarkt ligt er een enorme uitdaging. Er zullen andere keuzes gemaakt moeten worden.

Juist omdat de tekorten op het sociaal domein op dit moment al zo groot zijn, ligt er tegelijkertijd een opdracht van de artikel 12-inspecteur om met grote bezuinigingsvoorstellen te komen. Daarvoor is het 'Plan van Aanpak artikel 12' ontwikkeld. De Ontwikkelagenda Sociaal Domein en het Plan van Aanpak artikel 12 geven samen vorm aan de doorontwikkeling van het sociaal domein.

Met het vaststellen van de Ontwikkelagenda Sociaal Domein bepaalt de raad de kaders waarbinnen het college de doorontwikkeling vormgeeft. Het Plan van Aanpak artikel 12 heeft meer zeggingskracht als het gedragen wordt door beleidskaders die in de Ontwikkelagenda zijn vastgesteld. De kaders van de Ontwikkelagenda bepalen de ruimte waarbinnen keuzes gemaakt kunnen worden en geven richting aan uit te voeren acties. Het Plan van Aanpak reikt instrumenten, acties en processen aan voor de uitvoering, steeds gericht op de meest efficiënte en effectieve aanpak. De Ontwikkelagenda en het Plan van Aanpak artikel 12 zijn daarom onlosmakelijk verbonden.

Om daadwerkelijk toekomstbestendig te worden, zal op een aantal punten een wezenlijk andere (lees vernieuwende aanpak) ontwikkeld moeten worden. Hierbij is het noodzakelijk dat er creatief, innovatief, integraal en flexibel gewerkt kan worden. Meebewegend met de vraag en buiten de gebaande paden. Om deze beweging vorm te geven hebben we nieuwe kaders nodig. Deze kaders worden in dit document beschreven.

Om ons doel te bereiken is het niet alleen nodig integraal te werken binnen het sociaal domein, maar ook met andere domeinen, zoals het fysieke domein. Aspecten als gezondheid, veiligheid, onderwijs, woningvoorraad en zelfredzaamheid hebben ook een fysieke vertaling daarvoor zullen we in de Omgevingsvisie aandacht hebben. De samenhang tussen de verschillende domeinen is van essentieel belang om een oplossing te vinden voor de (sociale en fysieke) opgaven die er liggen.

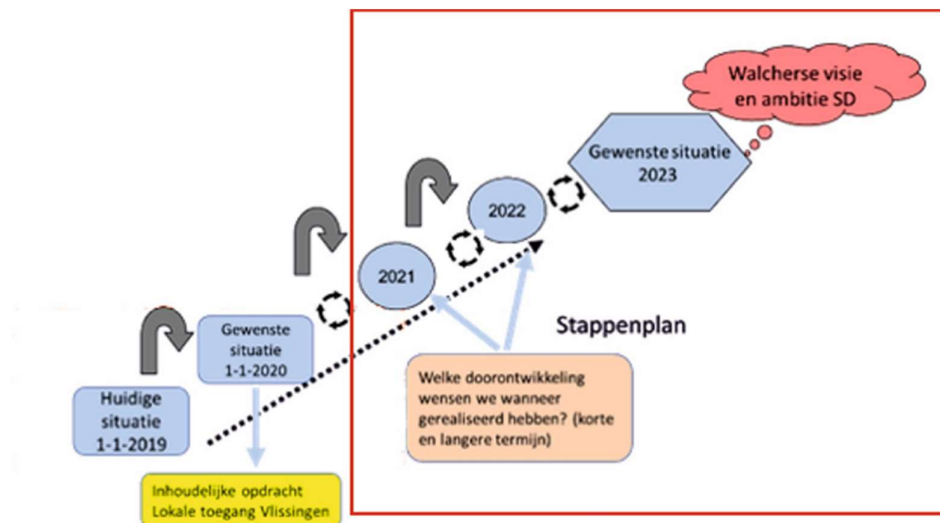
In het vervolg van dit document schetsen we het traject dat we doorlopen hebben en de ingezette methode, daarna schetsen we de visie van de gemeente Vlissingen, de kern van de zaak, kritische succesfactoren en doelstellingen. Om een idee te geven wat de doelstellingen meer concreet betekenen, vertalen we de doelstellingen in mogelijke targets en geven we aan wat bijbehorende indicatoren zouden kunnen zijn. Daarna gaan we in op de financiën en monitoring en tot slot schetsen we het vervolgtraject.

Als de gewenste situatie voor de toekomst van het sociaal domein en de daarbij horende doelstellingen door de gemeenteraad bepaald zijn, worden deze door het college uitgewerkt. Allereerst worden de geschetste oplossingsrichtingen nader uitgewerkt tot integrale (beleids)targets (hoeveel verbetering willen we wanneer bereikt hebben). Deze worden als addendum bij deze Ontwikkelagenda, na inspraak, ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. In het Meerjaren Uitvoeringsprogramma, dat vastgesteld wordt door het college, worden daaraan acties en projecten verbonden en worden eigenaren benoemd.

## Traject en methode

Op 20 december 2018 heeft de gemeenteraad van Vlissingen de “Visie en Ambities op het Sociaal Domein” vastgesteld. Deze visie en ambities moeten worden uitgewerkt in een zogenoemde Gewenste situatie.

Het college heeft een knip gemaakt ten aanzien van de lokaal gewenste situatie als opdracht voor de lokale toegang Wmo en Jeugd per 1 januari 2020 (fase 1) en de gewenste situatie als meerjarige Ontwikkelagenda Sociaal Domein voor ná 2020 (fase 2). Op 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad de gewenste situatie als inhoudelijke opdracht voor de lokale toegang per 1 januari 2020 vastgesteld (fase 1).



Het totale proces van fase 2 bestaat uit de volgende stappen:

1. Deskresearch ten aanzien van actuele en toekomstige context:
  - a. analyse van actuele feiten, cijfers en ontwikkelingen;
  - b. resultaten samenvatten in factsheets voorzien van vragen en dilemma's;
2. Gespreksronden met verschillende stakeholdersgroepen voor het brengen en halen van informatie op basis van kennis en expertise of deskundigheid van de stakeholders.
3. Formuleren van de concept Ontwikkelagenda en inspraakprocedure.
4. Vaststellen Ontwikkelagenda tot en met doelstellingen door de gemeenteraad.
5. Formuleren integrale targets (inclusief wettelijke vereisten voor beleidsplannen) en inspraakprocedure.
6. Vaststellen integrale (beleids) targets door de gemeenteraad.
7. Uitwerken in Meerjaren Uitvoeringsprogramma.
8. Vaststellen Meerjaren Uitvoeringsprogramma door het college.

Deze Ontwikkelagenda is de beschrijving van de Gewenste situatie 2023 en verder.

Uit het deskresearch is naar voren gekomen welke kenmerken de gemeente Vlissingen heeft. Het gaat hierbij om kenmerken van inwoners, maar ook om financiële gegevens, de omvang van de vraag naar ondersteuning en de structuur van het veld waarin men werkt. Dit is ook gedeeld met stakeholders.

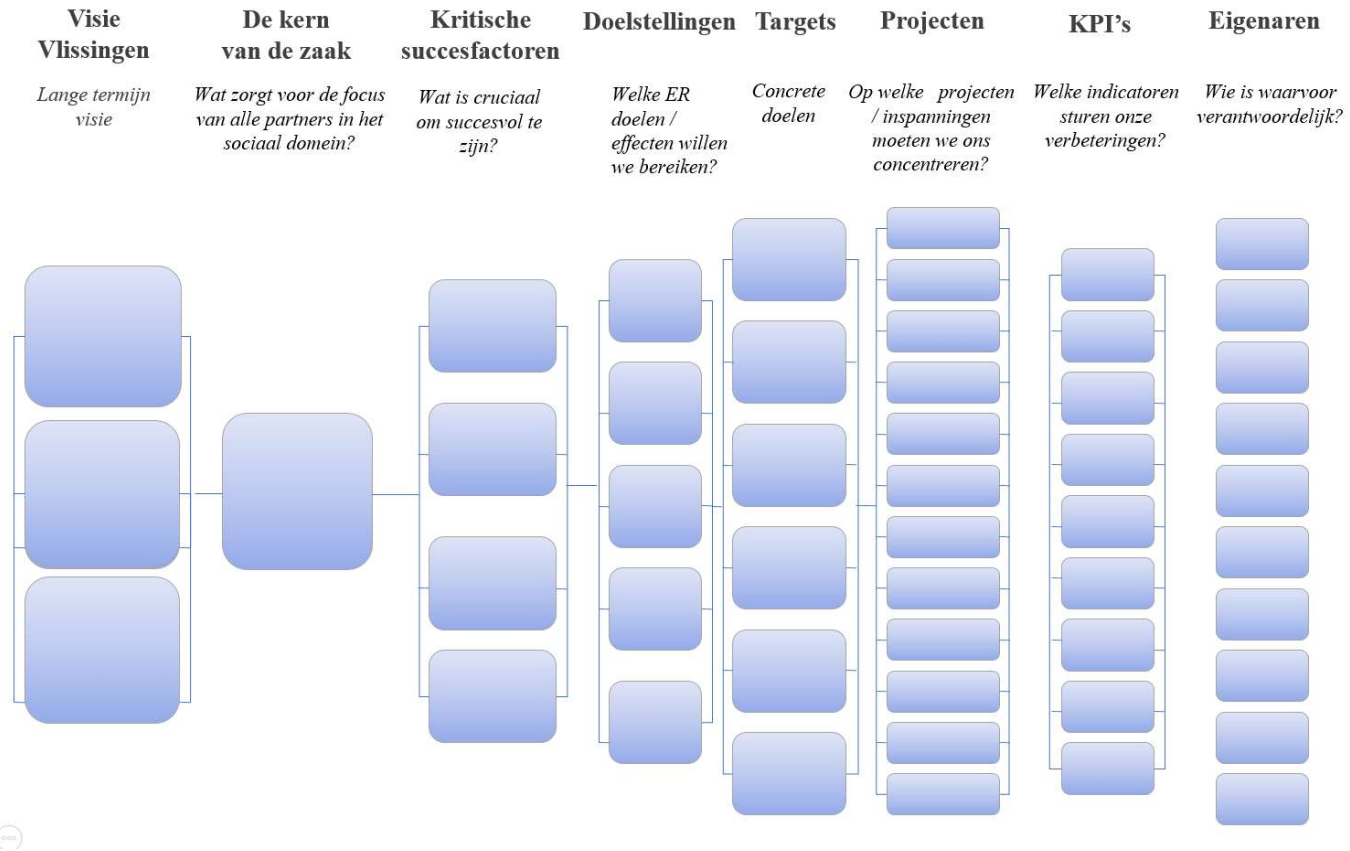
Tijdens de stakeholdersbijeenkomsten is aan de experts in het veld gevraagd hoe zij hun werkveld zien, tegen welke problemen zij aanlopen en welke mogelijke oplossingen er zijn om het veld beter in te richten zodat we een overzichtelijk speelveld hebben waar de inwoners hun weg weten te vinden, organisaties elkaars expertise benutten en de verhoudingen duidelijk zijn.

De financiële noodzaak is duidelijk gemaakt, maar dit mag geen beperking zijn wanneer nagedacht wordt over de toekomst. Er is gevraagd creatief en out of the box te denken.

Om de visie en ambities te vertalen naar concrete acties waarmee we de visie en ambities kunnen bereiken is gekozen voor het gebruik van een strategieboom, ook wel doelenboom genoemd. In de Ontwikkelagenda worden de visie en ambities steeds concreter geformuleerd tot het niveau van meetbare doelstellingen, oftewel targets. In dit document wordt de Ontwikkelagenda tot en met doelstellingen ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad. Hiermee worden de kaders bepaald voor het vervolg.

In het Meerjaren Uitvoeringsprogramma wordt uitgewerkt welke prioriteiten we aanbrengen, wat we wanneer realiseren, welke acties en projecten daarbij horen, welke indicatoren de verbeteringen sturen en wie ervoor verantwoordelijk is.

## Doelenboom<sup>1</sup>



<sup>1</sup> ER-doelen zijn doelen die een ideaal aangeven en waarvan moeilijk te bepalen valt of ze echt gehaald zijn. Het verschil tussen nu en straks wordt aangeduid met het –ER woord. Voorbeelden van ER-doelen: betER, constantER, goedkopER, kostenbewustER, efficiëntER, slimmER, effectievER. Gebruik van deze term hoort bij de gehanteerde methode van de doelenboom.

## Visie Vlissingen: de strategische lange termijn

In de 'Visie op het Sociaal Domein' hebben we vastgelegd dat het bieden van toegang tot en met het leveren van ondersteuning een samenspel is tussen de inwoner, zijn netwerk, professionals en de gemeente. Dat betekent dus dat we toewerken naar een lokale netwerkorganisatie om efficiënte en effectieve ondersteuning te kunnen realiseren. Het uiteindelijke doel is dat inwoners van Vlissingen met en voor elkaar bijdragen aan het welbevinden van eenieder.

Op alle fronten is een toename van vraag naar ondersteuning zichtbaar en naar verwachting zal dit nog verder toenemen, gezien demografische gegevens, wettelijke wijzigingen en andere factoren. Met de toenemende krapte op de arbeidsmarkt wordt het moeilijk om goed opgeleide professionals te behouden en de kwaliteit van ondersteuning te garanderen. Het huidige beroep op ondersteuning verhoudt zich niet tot de middelen die we daarvoor beschikbaar hebben. Voorgaande dwingt ons tot **integrale samenwerking, meer aandacht voor preventie en vroegsignalering en te zoeken naar slimme nieuwe concepten voor ondersteuning en financiering.**

Om **toekomstbestendig en betaalbaar te worden** hebben we onze visie in de volgende strategische lange termijn doelen (2023 e.v.) voor het sociaal domein verwoord.

### 1. ***Inzetten op een sociale en gezonde omgeving voor de inwoners van Vlissingen.***

In een gezonde sociale omgeving wonen mensen veilig, is de samenhang in de buurt groot en krijgen mensen steun als zij dat nodig hebben. Dit is nog niet vanzelfsprekend voor al onze inwoners en hangt nauw samen met individuele factoren - aangeboren kwetsbaarheid, leefstijl, culturele en sociale achtergrond – en omgevingsfactoren zoals (het hebben van) werk, inkomen, opleiding, armoede, leefomgeving en opvoeding. Uiteraard zijn mensen zelf verantwoordelijk voor hun gezondheid, maar niet iedereen heeft vanaf de geboorte een zelfde uitgangspositie. Daarom zetten we in op het verbeteren van de randvoorwaarden om alle inwoners in staat te stellen tot hun volle capaciteit gezond te leven en volwaardig deel te nemen aan de samenleving.

### 2. ***Een toekomstbestendig systeem van ondersteuning, door een stelsel van op elkaar aansluitende (maatwerk) voorzieningen te behouden en te verbeteren.***

Vanuit verschillende wettelijke kaders (bijvoorbeeld Jeugdwet, Participatiewet, Wmo, Wlz, Zvw) worden inwoners ondersteund. Dit loopt niet altijd synchroon met elkaar, soms werkt men elkaar zelfs (onbedoeld) tegen. We zetten daarom in op een stelsel van ondersteuning waarbij er zoveel mogelijk doorlopende lijnen zijn, een integrale aanpak voor de hand ligt en inwoners zo min mogelijk last hebben van deze verschillende wettelijke kaders. Kwaliteit en betaalbaarheid zijn daarbij belangrijke speerpunten.

### 3. ***Vinden van nieuwe concepten van ondersteuning en financieringsmodellen teneinde grip te krijgen en te houden op de toenemende kosten.***

Er zit spanning op het huidige systeem van ondersteuning. Het aantal inwoners dat ondersteuning nodig heeft stijgt, de kostprijzen stijgen, de financiële middelen zijn beperkt en het wordt steeds moeilijker om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden om de benodigde ondersteuning te bieden. Om tot een toekomstbestendig systeem van kwalitatief goede en veilige ondersteuning te komen is verandering nodig. De gemeente moet haar rol als opdrachtgever nadrukkelijker invullen, beleid en uitvoering beter op elkaar afstemmen en daarop aansluitend het contractmanagement versterken ten einde een passend en betaalbaar aanbod te kunnen bieden aan onze inwoners.



## Kern van de zaak

Voor de gemeente Vlissingen en alle partners in het sociaal domein is het de komende jaren belangrijk om:

*Efficiënt en effectief te worden door “Integraal (samen) te werken in beleid en uitvoering”.*

De decentralisatie van taken in het sociaal domein is ingezet vanuit de gedachte dat gemeenten haar inwoners sneller en beter kunnen helpen bij ondersteuningsvragen. De decentralisaties vragen om een flinke cultuurverandering: een transformatie.

De afgelopen jaren zijn taken vooral door gemeenten overgenomen van het rijk en de provincie (transitie), de gewenste transformatie is nog niet behaald.

We moeten ervoor zorgen dat er ondersteuning is voor wie dat nodig heeft, maar daarbij moeten we rekening houden met de financiële beperkingen. We willen dat de taken binnen het sociaal domein (waaronder Wmo, Participatiewet en Jeugdwet) uitgevoerd worden met de daarvoor van rijkswege beschikbaar gestelde middelen. We staan voor de opgave inkomsten en uitgaven meer met elkaar in evenwicht te brengen, net als vraag en aanbod.

We willen dat mensen zo veel mogelijk mee kunnen doen in de maatschappij en dat zij zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen. Hierbij ligt de nadruk op de mogelijkheden van de inwoners, eventueel met hulp van mensen uit hun omgeving. Daarna komt de vraag of, en welke, professionele ondersteuning nodig is.

We zijn nu op het punt dat we voor het gehele sociaal domein één gezamenlijke visie, doelstellingen en targets vast willen stellen waarbij integraliteit voorop staat. Veel vraagstukken staan immers niet op zichzelf maar vereisen een bredere aanpak waarbij meerdere partijen en beleidsterreinen zijn betrokken. Het gaat hierbij niet alleen om de samenhang tussen Wmo / Jeugd / Participatie en Onderwijs, maar ook om de samenhang met (partners in) andere beleidsterreinen die ook onderdeel uitmaken van het sociaal domein en beleidsterreinen die raken aan het sociaal domein. We verwachten dat er veel winst te behalen is door zaken meer in samenhang aan te pakken. Winst die zowel betrekking heeft op de kwaliteit als de betaalbaarheid van ondersteuning.

Belangrijk hierbij is:

- integraal werken vraagt integraal beleid;
- resultaatgerichtheid;
- een lerende houding én gerichtheid op samenwerking;
- grip op beleid en financiën.

## Kritische succes factoren (KSF)

Uit de gesprekken met de stakeholders komt naar voren dat de volgende factoren van cruciaal belang zijn om de Ontwikkelagenda succesvol uit te voeren:

1. Ontschot beleid zowel voor wat betreft budget als toegang.
2. Het verstrekken van een integrale opdracht aan een beperkt aantal opdrachtnemers met resultaatafspraken.
3. De woonomgeving als middelpunt van de gemeente Vlissingen.
4. Het uitgangspunt is 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur.
5. Ondersteuning zo vroeg als mogelijk en zo dicht mogelijk bij de oorzaak.
6. Kiezen voor duurzame financiële oplossingen.
7. Informatievoorziening.

Verschillende stakeholders geven aan dat het noodzakelijk is om afgestemde opdrachten te krijgen, om efficiënt en effectief samen te kunnen werken. De inwoners en de stakeholders zijn puzzelstukjes in de te leggen puzzel. Alle stukjes moeten in elkaar passen en er mogen geen stukken ontbreken.

De vergrijzing, de toenemende vraag naar ondersteuning en het tekort aan professionals op tal van terreinen zorgt ervoor dat we het sociaal domein anders moeten organiseren. We zullen de individualisering tegen moeten gaan. We willen de sociale cohesie, zelfredzaamheid en samenredzaamheid versterken. Daarbij speelt de woonomgeving (lees wijk/buurt/straat) van de inwoner een belangrijke rol. Door de woonomgeving aantrekkelijker te maken en ervoor te zorgen dat er noodzakelijke voorzieningen zijn, komen mensen naar buiten, bewegen ze zich in de woonomgeving en leren ze elkaar kennen. De bereidheid tot burenhulp neemt toe en er wordt iets minder snel een beroep op professionele hulp gedaan.

Wanneer ondersteuning nodig is, dan is het belangrijk deze zo vroeg mogelijk en zo dicht mogelijk bij de oorzaak in te zetten, om het ontstaan, terugkeren of verergeren van problemen te voorkomen. Daarbij het is goed om te weten welke causale verbanden er zijn, zeker bij complexe vraagstukken waarbij de problemen elkaar versterken. Wanneer inwoners contact met elkaar hebben in de eigen woonomgeving, kan het opgemerkt worden indien iemand hulp nodig heeft. Hoe eerder opgemerkt wordt dat iemand zich niet alleen kan redden, hoe beter deze persoon geholpen kan worden zonder escalatie van de problematiek. Bovendien blijkt in andere gemeenten dat een oplossing zo dicht mogelijk bij de oorzaak zorgt voor lagere kosten.

Het realiseren van een verbetering van de woonomgeving is een kritische succesfactor die breder is dan alleen het sociaal domein. Hier ligt een relatie met onder andere de Strategische visie en de Omgevingsvisie. De woonomgeving van de inwoners staat nog niet centraal in de wijze waarop ondersteuning vanuit het sociaal domein is georganiseerd. Daarom is hierop in het volgende hoofdstuk ook een doelstelling geformuleerd.

Informatievoorziening is een belangrijke voorwaarde voor een integrale aanpak, zodat duidelijk is wie betrokken is bij de inwoner en wat er binnen het huishouden aan ondersteuning nodig is. Daarbij hoort ook het uitwisselen van noodzakelijke gegevens tussen betrokken partijen. Daarnaast is informatie voor de gemeente randvoorwaardelijk om grip te krijgen. De gemeente zal informatie ophalen bij partijen en duidelijk aangeven op basis van welke indicatoren zij de resultaten meet.

## Doelstellingen

### 1. **De zelf- en samenredzaamheid van de inwoners vergroten.**

Door de basis in wijken en buurten te versterken zetten we in op sociale cohesie en preventie, het versterken van de samenredzaamheid en het voorkomen van problemen. Deze basis wordt primair gevormd door de inwoners, mantelzorgers en vrijwilligers. Daarnaast bestaat de basis ook uit allerlei algemene voorzieningen en zaken zoals jongerenwerk, wijkvoorzieningen, openbaar vervoer, informatievoorziening, goed onderwijs, een gezonde leefstijl en bewonersinitiatieven. Ook een goed functionerende arbeidsmarkt, waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van het potentieel aan arbeidskrachten, is een belangrijk onderdeel van de basis. We willen de basis versterken zodat inwoners zoveel mogelijk op eigen kracht, eventueel met lichte ondersteuning, kunnen participeren in de samenleving. Hierbij zetten we primair in op economische zelfstandigheid. We focussen daarbij op kracht en talenten vanuit de eigen intrinsieke motivatie en niet op beperkingen. Op die manier kunnen inwoners, ook als zij ondersteuning nodig hebben, iets betekenen voor de maatschappij. Deze wederkerigheid geeft inwoners de kans hun mogelijkheden te verruimen, maar ook om gewaardeerd te worden voor de dingen die zij kunnen. Een sterke basis zal eraan bijdragen dat inwoners meer zelf kunnen. Inwoners denken eerst in eigen mogelijkheden, geven hun leven actief vorm, nemen een eigen aandeel, benutten mogelijkheden actief en pakken kansen daar waar ze liggen, ook als ze kwetsbaar zijn.

### 2. **We bieden passende ondersteuning aan inwoners bij een duurzaam financieel evenwicht.**

Voor een bepaalde groep inwoners zal de basis niet voldoende zijn en zal er extra ondersteuning nodig zijn. Ondersteuning op het vlak van onderwijs, participatie, jeugd, Wmo en sport, gericht op het versterken van de zelfredzaamheid en het zelfstandig kunnen functioneren in de maatschappij. Belangrijk bij deze doelstelling is dat de beweging naar zo min mogelijk individuele ondersteuning wordt gerealiseerd, zodat de kosten van de passende ondersteuning binnen de financiële perken blijven. We willen een beweging inzetten, waarbij meer gebruik gemaakt wordt van algemene voorzieningen en minder individueel maatwerk. Een sterke sociale basis is hierbij erg belangrijk (samenhang met doelstelling 1). We willen de ondersteuning en hulp tijdig en zoveel mogelijk dicht bij de inwoners en laagdrempelig in de wijk organiseren. Daarbij investeren we actief in cultuurverandering: van 'gezorgd wordt voor' naar 'zorgen dat'.

### 3. **Er is een goed vangnet voor de meest kwetsbare inwoners in de gemeente.**

Er is een groep inwoners voor wie zelfredzaamheid, eigen regie en/of zelfstandig wonen (tijdelijk) buiten bereik ligt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om inwoners met zware psychiatrische en/of verslavingsproblematiek, kinderen die onder de jeugdbescherming of jeugdreclassering vallen, gezinnen met complexe problematiek met veiligheidsaspecten en risicofactoren of daklozen. We willen dat er voor deze groep inwoners een vangnet beschikbaar is. Het is van belang dat de ondersteuning passend is bij de problematiek en dat de ondersteuning daar waar mogelijk tijdelijk van aard is. Er wordt gestreefd naar inclusiviteit, waarbij inwoners zo veel als mogelijk meedoen in de maatschappij en door extramurale oplossingen zo veel als mogelijk in de eigen omgeving hulp krijgen.

**4. Integraliteit in kijken en handelen is standaard.**

Steeds meer vraagstukken vragen om een brede blik en waar nodig een integrale aanpak. Zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau is integraliteit vaak vruchtbaar en noodzakelijk om te komen tot een effectieve aanpak. Op uitvoeringsniveau is er bij een deel van de inwoners sprake van multi-problematiek die alleen integraal, door een centraal opererende regisseur, efficiënt en effectief aangepakt kan worden. De integrale benadering begint bij de woonomgeving, wordt toegepast bij de toegang en krijgt zijn weerslag in het ondersteuningsplan en de werkwijze van de professionals. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat de informatie-uitwisseling goed is geregeld zodat duidelijk is wie er betrokken is bij het huishouden en wat er binnen het huishouden aan ondersteuning al aanwezig is. Integrale uitvoering vraagt integraal beleid. Er zijn veel raakvlakken en overlappen tussen Wmo, Participatiewet en Jeugdwet. Ook zijn er raakvlakken met andere beleidsterreinen waarop de gemeente beleid ontwikkelt zoals onderwijs, wonen, economie, gezondheid en de fysieke leefomgeving. Daarnaast zijn er ook nog raakvlakken met beleid dat door andere partijen wordt ontwikkeld, denk bijvoorbeeld aan de impact van het beleid van de zorgverzekeraars.

**5. We werken vanuit en binnen het integrale budget Sociaal Domein.**

De grote vraagstukken in het sociaal domein hebben zelden betrekking op geïsoleerde problemen die tot een enkele beleidskolom zoals Jeugd, Participatie of Wmo terug te brengen zijn. In het sociaal domein hangt alles samen. Gezondheid en maatschappelijke participatie, werk en betrokkenheid in de eigen buurt, economische onafhankelijkheid, aandacht voor de jeugd, de beschikbaarheid van onderwijs en vrijetijdsbesteding, alles is met elkaar verbonden en heeft invloed op elkaar. Oplossingen worden daarom vanuit dat integrale beeld aangereikt en gefinancierd (gerelateerd aan doelstelling 4). Het budget sociaal domein wordt ingezet vanuit het principe dat het meeste resultaat behaald kan worden wanneer geïnvesteerd wordt op integrale producten in plaats van kolom-gebonden producten. Daarnaast is het belangrijk om dure en langdurige trajecten te voorkomen door tijdig actie te ondernemen en in te grijpen waar nodig.

**6. Ondersteuning is georganiseerd vanuit de vertrouwde woonomgeving van de inwoner.**

We werken vanuit de vertrouwde woonomgeving van de inwoner. In deze omgeving voelen mensen zich meer zelfverzekerd, het sterkst en kunnen zij makkelijker een bijdrage leveren. De klassieke aanpak van externe stimuleringsinvesteringen wordt losgelaten en (externe) inzet vanuit het voorliggend veld richt zich vooral op het activeren van in de buurt aanwezige kwaliteiten en energie.

Het gaat steeds om de algehele beleving van de leefomstandigheden van de inwoner, diens positieve gezondheid en de samenhang binnen deze thema's, tussen individuele en collectieve vooruitgang van de buurt. De gemeente werkt daarom met partners die ieder vanuit de eigen expertise en affiniteit, gezamenlijk actief zijn op de samenhangende factoren in de woonomgeving en goede aansluiting kunnen vinden bij de al aanwezige sociale cohesie structuren. Scholen, woningcorporaties, bewonersinitiatieven en wijkraden zijn voorbeelden van organisaties die deel uitmaken van de woonomgeving. Geen van hen werkt separaat, het gaat om een gecombineerde inzet, steeds ondersteunend aan de doelen van de inwoners. De inwoners zetten zich in om de doelen te realiseren.

## Targets

De visie, de kern van de zaak, de kritische succesfactoren en de doelstellingen beschrijven samen de gewenste situatie. In de volgende stap worden de doelstellingen concreet gemaakt in integrale targets. Deze targets dragen bij aan het bereiken van onze doelstellingen. In het uitvoeringsprogramma werken we de targets uit in concrete maatregelen, projecten en andere inspanningen inclusief wanneer we die willen realiseren en hoe we de voortgang gaan meten.

De stap van doelstellingen naar targets is niet in een keer te zetten. Het is een iteratief proces dat we samen met relevante stakeholders willen doorlopen. In dit hoofdstuk duiden we een aantal oplossingsrichtingen per doelstelling. Deze oplossingsrichtingen worden in het vervolgproces vertaald naar integrale targets.

Vooralsnog hebben we de volgende oplossingsrichtingen per doelstelling geformuleerd:

### 1. De zelf- en samenredzaamheid van de inwoners vergroten.

1.1 Stijging van het aantal inwoners van Vlissingen dat zelfred is. Zelfredzaamheid is het vermogen om dagelijkse activiteiten zelfstandig te kunnen doen of met hulp te organiseren.<sup>2</sup>

#### Voorbeeld indicator

Doelstelling 1. De zelf- en samenredzaamheid van de inwoners vergroten.	
Target 1.1 Stijging van het aantal inwoners van Vlissingen dat beschikt over een toereikend niveau van zelfredzaamheid. Zelfredzaamheid is het vermogen om dagelijkse activiteiten zelfstandig te kunnen doen of met hulp te organiseren.	
<b>Indicatoren</b>	Kan zelfstandig het huishouden doen Kan zichzelf verzorgen Kan zelfstandig sociale contacten leggen en onderhouden Arbeidsparticipatie (netto participatiegraad)

1.2 Wederkerigheid vergroten. Inwoners betekenen iets voor de maatschappij, ook de inwoners die ondersteuning nodig hebben.

1.3 Sociale cohesie in de buurt versterken.

1.4 De inzet van mantelzorgers stimuleren en voorkomen van overbelasting.

1.5 De inzet van vrijwilligers vergroten.

1.6 De inwoner heeft één aanspreekpunt in het voorliggend veld.

1.7 Verminderen van eenzaamheid.

---

<sup>2</sup> Bron: Movisie

1.8 We zetten in op het verlagen van het aantal inwoners dat in armoede leeft.

**2. We bieden passende ondersteuning aan inwoners bij een duurzaam financieel evenwicht.**

2.1 Beweging naar meer gebruik van algemene voorzieningen en minder individuele maatwerkvoorzieningen realiseren. Dit vraagt van partijen in het voorliggend veld concrete actie gericht op de (door-)ontwikkeling van huidige of nieuwe algemene voorzieningen. Door deze ontwikkelingen commercieel interessant te maken kan dit in nauwe samenwerking met de markt.

2.2 Transparante jaarlijkse verantwoording door de uitvoerende organisaties, zowel in cijfers als kwalitatief. Dit op basis van heldere opdrachten van de gemeente.

2.3 Waar mogelijk werken we met budgetplafonds om de grip op uitgaven te vergroten en onverwachte overschrijdingen voorkomen. Omdat we uitgaan van een integraal budget gaat het om de totale uitgaven sociaal domein.

2.4 We werken met minder aanbieders (maar voorkomen het ontstaan van monopolisten), zodat het aanbod overzichtelijk is en contractmanagement goed uitgevoerd kan worden.

2.5 Waar mogelijk financieren we op resultaat.

2.6 De inzet van zorg wordt tijdig geëvalueerd, om te zorgen dat de juiste zorg ingezet wordt, resultaat te behalen en voortgang te monitoren. Ondersteuning is (meestal) niet oneindig, er worden einddata gehanteerd en er wordt ingezet op afschaling indien mogelijk, waarbij uitgegaan wordt van 'goed genoeg'.

2.7 De kosten van een ondersteuningstraject worden inzichtelijk gemaakt om kostenbewustzijn bij medewerkers te creëren.

2.8 We gaan hulpmiddelen hergebruiken om verspilling te voorkomen.

2.9 Te allen tijde staan de eigen mogelijkheden en eigen aandeel van de inwoners centraal. Hierbij wordt de financiële zelfredzaamheid meegewogen.

2.10 We betrekken de lokale (commerciële) markt in de zorg-/ondersteuningsinfrastructuur, ook in de woonomgeving.

2.11 Inwoners krijgen passende ondersteuning waarbij ingezet wordt op een zo efficiënt mogelijke mix van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.

2.12 Het verkrijgen van grip op verwijzingen buiten de gemeentelijke invloedssfeer door het aanreiken van alternatieven (aan bijvoorbeeld huisartsen).

**3. Er is een goed vangnet voor de meest kwetsbare inwoners in de gemeente.**

3.1 In beeld brengen van de meest kwetsbare inwoners en inzetten op afname van kwetsbaarheid.

3.2 Het aantal intramurale plekken zo ver als mogelijk terugdringen.

3.3 Intramurale plekken zijn verspreid over Zeeland en blijven bovenlokale voorzieningen (provinciaal).

3.4 De gemeente vervult haar taken voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen, waarbij na afschaling zoveel als mogelijk uitstroom naar gemeente van herkomst plaatsvindt.

3.5 Ondersteuning van de meest kwetsbare mensen vraagt eigenaarschap, samenwerking en afstemming tussen partijen. Partijen overleggen samen wie, wat doet, wat nodig is.

#### **4. Integraliteit in kijken en handelen is standaard.**

4.1 Er komt een integrale gemeentelijke toegang sociaal domein waarin in ieder geval Wmo, Jeugd en Participatiewet zijn vertegenwoordigd.

4.2 We maken gebruik van instrumenten die zorgen voor een eenduidige werkwijze zoals de Zeeuwse regiekaart, de meldcode, de verwijfsindex en de omgekeerde toets. Onze partners in het sociaal domein moeten hier ook gebruik van maken. Waar mogelijk zullen wij dit vastleggen in overeenkomsten met onze partners.

4.3 Realiseren van een platform van uitvoeringsorganisaties als innovatieve denktank om periodiek mee te denken in de grote beleidsvraagstukken en hoe die naar de uitvoering vertaald kunnen worden. Sturen op maatschappelijke effecten staat daarbij centraal.

4.4 Er vindt op inwonersniveau samenwerking plaats tussen de benodigde instanties om te komen tot passende ondersteuning gevat in 1 ondersteuningsplan, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en expertise. Er wordt gewerkt volgens de principes van 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur.

4.5 Het bevorderen van de integrale blik bij andere verwijzers dan de integrale gemeentelijke toegang sociaal domein.

#### **5. We werken vanuit en binnen het integrale budget Sociaal Domein.**

5.1 We werken vanuit een integraal budget binnen het Sociaal Domein.

5.2 Alle bestedingen binnen het sociaal domein worden periodiek getoetst op rechtmatigheid en doelmatigheid.

5.3 Per ingekocht product of dienst wordt gekeken welk inkoopmodel het best passend is en het best aansluit bij de vastgestelde kaders.

5.4 Realiseren van een daling van de kosten per product door efficiency en effectiviteitsslagen.

5.6 We versterken de positie van de gemeente als opdrachtgever.

5.7 Er wordt gewerkt met één onderhandelingspartner voor gemeente en stakeholders in het door de gemeente gefinancierde voorliggend veld.

#### **6. Ondersteuning is georganiseerd vanuit de vertrouwde woonomgeving van de inwoner.**

6.1 Iedere wijk heeft een goed functionerend wijknetwerk.

6.2 We stimuleren initiatieven in straten of buurten die er op gericht zijn om extra op elkaar te letten en elkaar te ondersteunen.

6.3 We stimuleren vrijwillige zelfhulpgroepen onder leiding van ervaringsdeskundigen.

6.4 We zetten in op preventie. Door een goed georganiseerd aanbod van voorliggende voorzieningen wordt de vraag naar individuele voorzieningen verminderd.

6.5 We zetten in op vroegsignalering waarbij we de contacten versterken met bijvoorbeeld de huisarts, de POH-er, het onderwijs, wijkagenten, woningcorporaties, reclassering en ondernemers.

6.6 We formuleren een Lokale Inclusie Agenda.

6.7 De gemeente Vlissingen is een dementie-vriendelijke gemeente (de groeiende groep dementerenden wordt geaccepteerd en kan meedoen in de samenleving, bewustwording).

6.8 We zetten in op ondersteuning van gezinnen in armoede in een straat of buurt.

6.9 Stijging van het aantal inwoners met een gezonde leefstijl. We koppelen het bevorderen van een gezonde leefstijl aan het streven naar 'een grotere mentale weerbaarheid' (positieve gezondheid).



## Financiën en monitoring

Bij de overheveling van taken binnen de Wmo, Jeugdwet en passend onderwijs van rijk naar gemeente per 2015 is door het rijk een korting op de bijbehorende rijksmiddelen toegepast. Vooral bij de jeugdhulp zorgt deze korting voor een grote ombuigingsopgave. Een van de grootste uitdagingen voor de komende periode is dan ook voor de gemeenten om de uitgaven voor de jeugdhulp meer in lijn te brengen met de rijksbijdrage.

Binnen de Wmo hebben we sinds de decentralisatie steeds meer zicht en grip op de nieuwe taken gekregen. De regionale Wmo taken (beschermde wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang) vallen nu nog onder de financiering en verantwoordelijkheid van Vlissingen als centrumgemeente. De verwachting is dat deze taken op termijn worden doorgedecentraliseerd naar de afzonderlijke gemeenten. Taken die op dit moment nog door de regio worden uitgevoerd zullen op middellange termijn mogelijk overgaan naar lokale uitvoering. Dit zal effecten hebben op het lokale beleid en de gemeentelijke budgetten.

Een groot deel van de uitgaven vanuit de Participatiewet gaat naar bijstandsuitkeringen. De gemeente verstrekt bijstandsuitkeringen in het kader van de Participatiewet (in breedste zin). Er was conform de landelijke trend sprake van een lichte daling in het klantaantal. Het was door het gunstige economisch klimaat voor meer personen mogelijk op eigen kracht een baan te bemachtigen. De coronacrisis heeft gezorgd dat deze trend is doorbroken. Het is op dit moment nog niet mogelijk in te schatten wat hiervan de gevolgen op langere termijn zullen zijn. Voor de Wet sociale werkvoorziening (WSW) geldt een sterfhuisconstructie. De gebruikersgroep wordt geleidelijk kleiner terwijl de kosten voor instandhouding van de infrastructuur gelijk blijven. Dit vraagt om innovatie in aanpak en producten.

Bij de start van de decentralisaties op het vlak van het sociaal domein bestond in Vlissingen reeds het vermoeden dat de lasten voor Vlissingen hoger zouden zijn dan de rijksbijdragen, vooral op het vlak van de jeugdhulp. Door overschotten op de Wmo en jeugdhulp in 2015 en 2016, werd een reserve sociaal domein opgebouwd. Deze reserve is mede tot stand gekomen door de scherpe keuzes die gemaakt zijn in 2014, als voorbeeld: huishoudelijke hulp werd niet gezien als maatwerkvoorziening binnen de Wmo. Vanaf eind 2018 is die reserve (van ruim zes miljoen euro) volledig uitgeput en zijn de tekorten op Wmo en jeugdhulp dan ook niet meer te dekken uit deze bestemmingsreserve. De tekorten laten een stijgende lijn zien, vooral wat de jeugdhulp betreft. Op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, jeugd en werk en inkomen zijn er forse tekorten. Indien niet wordt ingegrepen is de verwachting dat het structureel tekort van € 12 miljoen op jaarbasis vanaf 2020 ten minste zal blijven bestaan. Dit gezien de stijgende productkosten, een toenemende vraag naar ondersteuning, een zwakke sociale structuur binnen onze gemeente en versnippering van aanbod van aanbieders en producten.

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 nauwelijks mogelijkheden om zelf deze tekorten om te buigen. Met het rijk is dan ook overeengekomen dat het uitgangspunt van eigen risicodragers niet onverkort van toepassing kan zijn voor het sociale domein en werk & inkomen. Het artikel 12-onderzoek is dan ook verlengd onder de volgende afspraken:

1. Er 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 voorliggende inspectierapportrapport.
2. Er worden verbeteracties ingezet binnen en onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen (Plan van Aanpak art. 12).

De Ontwikkelagenda Sociaal Domein inclusief het Plan van Aanpak artikel 12 dragen bij aan het terugdringen van de tekorten. In deze Ontwikkelagenda Sociaal Domein zijn de beleidskaders weergegeven, waaraan de gemeente in de komende jaren vorm en inhoud gaat geven.

Tegelijkertijd is uitvoering van acties uit het Plan van Aanpak artikel 12 van start gegaan. In dit plan zijn de korte, middellange en lange termijn acties opgenomen om te komen tot het terugdringen van de oplopende tekorten in het sociaal domein in het bijzonder en het verkrijgen van een duurzame en beheersbare kostenstructuur in het sociaal domein in het algemeen.

Het Plan van Aanpak is daarmee een (uitvoerings-)onderdeel van de Ontwikkelagenda waarin grip op kostenontwikkeling als een van de drie elementen van de visie is opgenomen.

### Uitgaven binnen het sociaal domein

Gemeenten geven hun geld uit aan een breed scala van onderwerpen, variërend van bijvoorbeeld onderwijshuisvesting, de groenvoorziening of jeugdzorg. De activiteiten die een logische samenhang hebben, worden gebundeld in taakvelden. Deze indeling wordt ook in de begroting gehanteerd en is gebaseerd op een landelijke richtlijn.

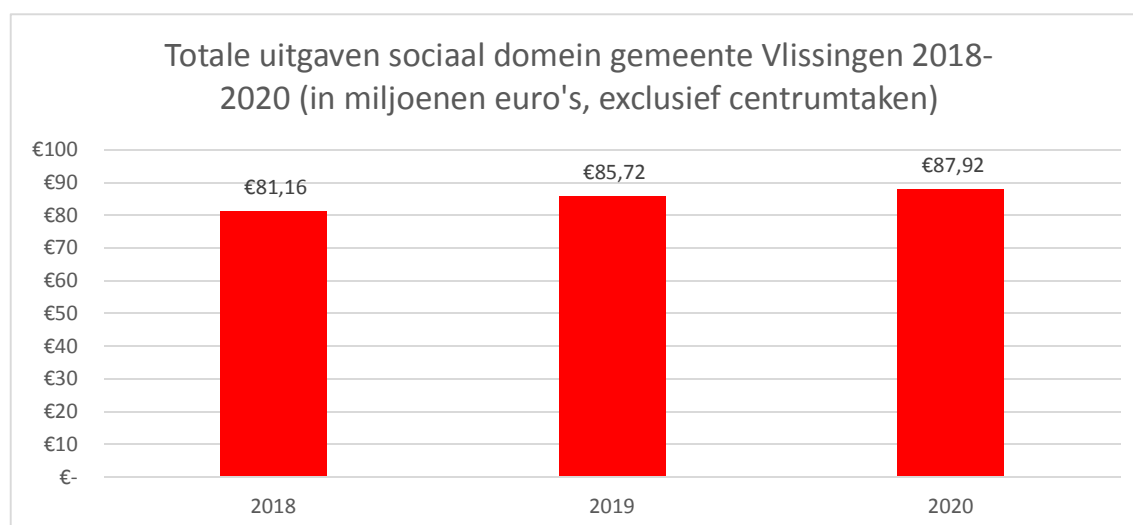
In onderstaand overzicht staan de uitgaven van het sociaal domein per taakveld. Dit is exclusief de kosten voor onderwijsbeleid, leerling zaken, sportbeleid en activering en volksgezondheid. De kosten voor de centrumtaken zijn apart opgenomen.

In tegenstelling tot wat de tabel laat zien, blijft het voor 2020 begrote budget voor het taakveld preventie, vroegsignalering en toegang sociaal domein gelijk aan dat van 2019. Het verschil in bedragen wordt veroorzaakt doordat er in 2019 eenmalige kosten gemaakt zijn voor de organisatie van de lokale toegang en vanaf 2020 de overhead kosten van deze toegang in het programma overhead verantwoord worden en niet meer in het taakveld preventie, vroegsignalering en toegang.

Taakveld (bedragen in miljoenen euro's)	2018	2019	2020
Samenkracht en burgerparticipatie	5,25	6,57	6,73
Preventie, vroegsignalering en toegang sociaal domein	3,29	4,21	2,45
Inkomensregelingen	29,18	29,26	29,31
Begeleide participatie	17,34	17,39	17,45
Maatwerkvoorziening (Wmo)	2,31	2,46	2,52
Maatwerkdienstverlening 18+	10,68	11,37	13,13
Maatwerkdienstverlening 18-	12,74	14,04	15,93
Geëscaleerde zorg 18+	0,22	0,21	0,22
Geëscaleerde zorg 18-	0,16	0,22	0,18
Totaal	81,16	85,72	87,92
Centrumtaken	53,81	57,35	60,09

\*Cijfers zijn gebaseerd op jaarrekening 2018, voorlopige cijfers 2019 en begroting 2020.

Onderstaand overzicht laat de ontwikkeling van de kosten binnen het sociaal domein zien.



Om meer grip te krijgen volgen we de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten. Door middel van data-analyse doen we onderzoek naar de inzet van middelen en de ontwikkeling van kosten en volumes op specifieke posten. We gebruiken hier onder andere financiële gegevens, demografische gegevens en sociaal-economische gegevens voor. De resultaten van de analyses duiden we waardoor we beter zicht hebben op de ontwikkelingen en oorzaken van deze ontwikkelingen. Door beter inzicht kunnen we eerder ingrijpen waar nodig.

Voor de Ontwikkelagenda Sociaal Domein gaan we een lijst met indicatoren opstellen. In bijlage 1 is een voorbeeld indicator opgenomen. Aan de hand van indicatoren gaan we meten we of de targets gehaald worden. Afhankelijk van het target worden hier bijvoorbeeld financiële, demografische of sociaal-economische indicatoren voor gebruikt. Zowel openbare bronnen als interne gegevens worden gebruikt voor de indicatoren.

We streven een zo hoog mogelijke kwaliteit van de data na, maar zijn hierbij ook afhankelijk van andere organisaties. We beoordelen de kwaliteit van de data en waar mogelijk spannen we ons in om de kwaliteit van de data te verbeteren.

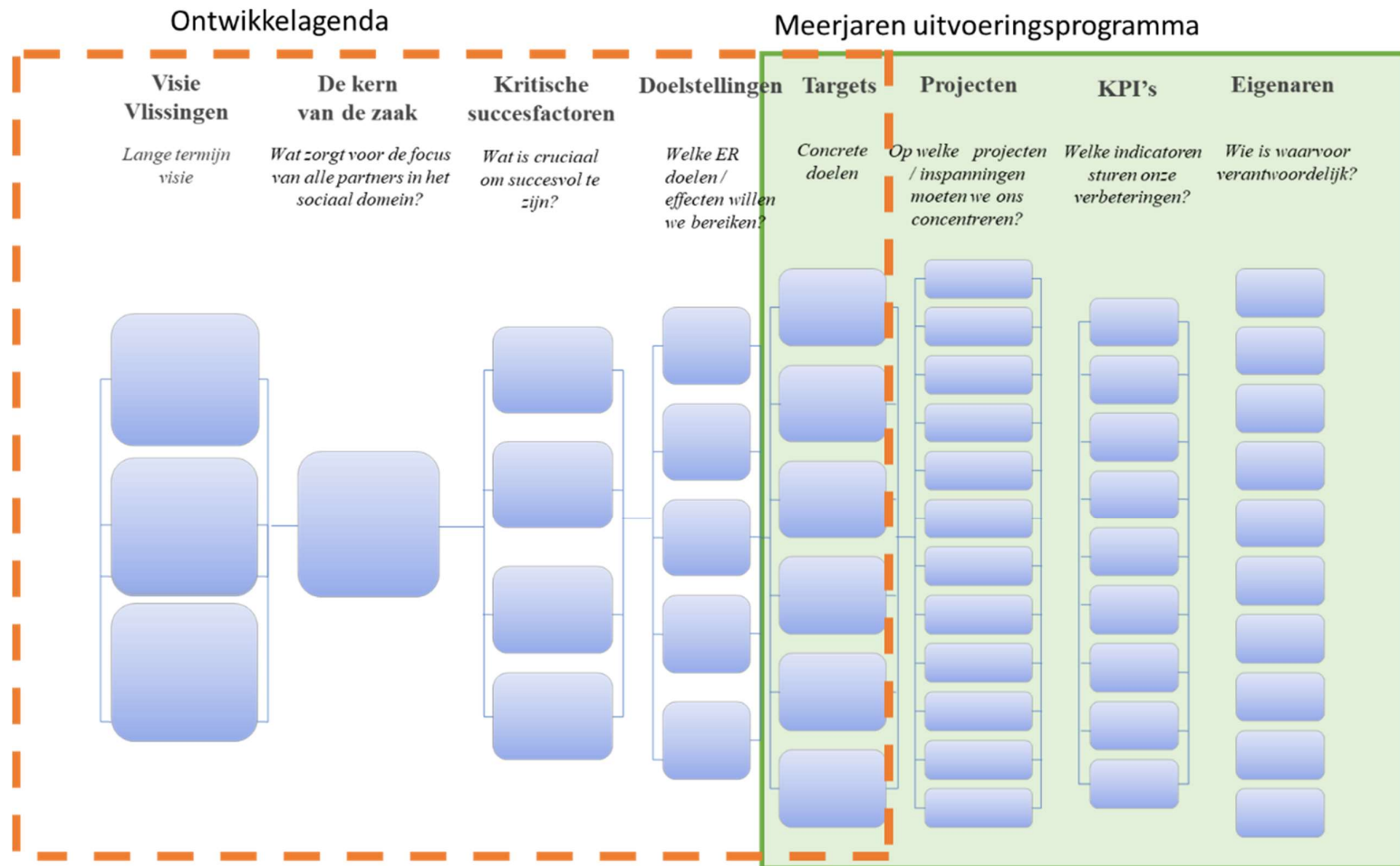
## Het vervolg

U heeft de Ontwikkelagenda Sociaal Domein gelezen. In de Ontwikkelagenda zijn de visie en ambities steeds concreter geformuleerd tot het niveau van doelstellingen. We willen u laten zien welke keuzes er gemaakt worden om het sociaal domein door te ontwikkelen. De kern van de zaak staat daarbij steeds centraal:

*Efficiënt en effectief te worden door “Integraal (samen) te werken in beleid en uitvoering”.*

Dit document beschrijft de gewenste situatie voor de gemeente Vlissingen. Als de gewenste situatie voor de toekomst van het sociaal domein en de daarbij horende doelstellingen door de gemeenteraad zijn vastgesteld, zijn de kaders voor het vervolg duidelijk.

Op de volgende pagina is in de figuur weergegeven welke onderdelen de Ontwikkelagenda Sociaal Domein bevat en welke onderdelen in het Meerjaren Uitvoeringsprogramma opgenomen wordt.



In de volgende stap worden de geschetste oplossingsrichtingen nader uitgewerkt tot integrale (beleids)targets. Met de targets geven we aan welke verbetering we wanneer bereikt willen hebben. Dit doen we door de geschetste oplossingsrichtingen, de tussentijdse resultaten van het Plan van Aanpak artikel 12, de eisen die de artikel 12 inspecteur stelt en de wettelijke kaders in een aantal stappen te combineren tot integrale targets.

De geformuleerde integrale targets worden, samen met enkele geselecteerde stakeholders, getoetst op haalbaarheid en effect, inhoudelijk en financieel.

Deze worden als addendum bij deze Ontwikkelagenda ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. De besluitvorming wordt vooraf gegaan door een inspraakprocedure.

In het Meerjaren Uitvoeringsprogramma, dat vastgesteld wordt door het college, worden acties en projecten aan de integrale targets verbonden en worden eigenaren benoemd.

#### Vervolg formele besluitvorming

Stap	Gereed
Formuleren voorlopige integrale targets	Juni 2020
Voorlopige targets toetsen op haalbaarheid en effect met stakeholders	September 2020
Integrale targets vrijgeven voor inspraak (college)	Medio oktober 2020
Inspraakperiode	Half oktober - begin december 2020
Collegebesluit Integrale targets	Half december 2020
Vaststellen Integrale targets door gemeenteraad	Januari 2021
Vaststellen Meerjaren uitvoeringsprogramma door college	Januari 2021