Memo begroting 2027 GR Sociaal Domein en Jeugdregio Zeeland

Inleiding
Voor u ligt de ontwerpbegroting 2027 van de Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein en Jeugdregio Zeeland (hierna: GR Sociaal Domein Zeeland). Deze begroting markeert een belangrijke stap in de verdere ontwikkeling van de Zeeuwse samenwerking binnen het sociaal domein. In de afgelopen periode is intensief gewerkt aan de voorbereiding van een nieuwe governance- en uitvoeringsstructuur, waarin bestaande taken, middelen en personele inzet uit verschillende samenwerkingsvormen worden samengebracht in één nieuwe gemeenschappelijke regeling. Daarbij gaat het om de samenvoeging van Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (SWVO), Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (IJZ), het CZW-bureau en het programmateam Zeeuwse Samenwerking Sociaal Domein (ZSSD) in één organisatorisch en financieel kader voor de begroting 2027.

De aanleiding voor deze nieuwe begroting is tweeledig. Enerzijds is er de bestuurlijke wens om de regionale samenwerking in het sociaal domein toekomstbestendiger, eenvoudiger en beter bestuurbaar in te richten. Anderzijds vraagt de voorgenomen oprichting van de nieuwe GR om een begroting die niet langer uitgaat van de historische inrichting van afzonderlijke organisaties, maar van een nieuwe, integrale structuur waarin taken, verantwoordelijkheden en kosten in samenhang worden bezien.

Bij de uitwerking van deze ontwerpbegroting is gebruikgemaakt van de inzichten uit de financiële werkgroep, de begeleidingscommissie en eerdere notities over de uitgangspunten van de begroting. Daarnaast is aangesloten bij de eerder opgestelde analyses van de kostenstructuur, waaronder de door Berenschot uitgewerkte verdeling van personele inzet en indirecte kosten die na het extra Overleg Zeeuwse Overheden (OZO) Sociaal Domein voor een zienswijze is voorgelegd aan de dertien Zeeuwse gemeenteraden (financiële paragraaf).

Deze ontwerpbegroting heeft nadrukkelijk een overgangskarakter. De GR Sociaal Domein Zeeland is formeel nog in oprichting, terwijl tegelijkertijd wel tijdig een financieel kader voor 2027 moet worden voorbereid om gemeenten in staat te stellen hun eigen planning- en controlcyclus zorgvuldig te doorlopen. Dat betekent dat in deze begroting op onderdelen vooruit wordt gelopen op formele besluitvorming over de definitieve inrichting van de GR. Tegelijkertijd is geprobeerd de uitgangspunten, verdeelsleutels en financiële effecten zo transparant mogelijk uit te werken, zodat gemeenten goed zicht krijgen op de inhoudelijke en financiële consequenties van de overgang naar de nieuwe regeling.

Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de begroting niet alleen inzicht geeft in de geraamde lasten en baten, maar ook in de wijze waarop de nieuwe organisatie haar taken voor en namens gemeenten gaat uitvoeren. De gemeenten behouden hun beleidsverantwoordelijkheid binnen het sociaal domein, terwijl de GR de uitvoering, samenwerking en regionale coördinatie verder ondersteunt en bundelt.

Daarnaast is onderkend dat de overgang naar één nieuwe GR financiële herverdeeleffecten met zich mee kan brengen tussen gemeenten. Met name waar kosten die voorheen op een andere wijze waren belegd nu binnen een integrale begrotingsstructuur worden verwerkt, kunnen verschillen ontstaan in de uiteindelijke bijdrage per gemeente. Vanuit dat perspectief is in deze ontwerpbegroting zoveel mogelijk aangesloten bij uniforme en herkenbare verdeelsleutels, met name op basis van inwonersaantallen, tenzij de aard van de kosten of financiering om een andere benadering vraagt.

Hierbij is het goed te vermelden dat in deze begroting van de nieuwe GR Sociaal Domein Zeeland enkel de apparaatskosten zijn opgenomen. De kosten voor jeugd- en volwassenenhulp staan in de gemeentelijke begrotingen.

Met dit memo wordt beoogd een toelichting te geven op de totstandkoming van de ontwerpbegroting 2027. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het proces van totstandkoming, de opzet van de nieuwe begroting, de gehanteerde uitgangspunten bij de toerekening van kosten en bijdragen, de toelichting op het regiobudget en de aanvullende kostenontwikkelingen.

Proces totstandkoming begroting

Als basis voor de begroting zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- IJZ Begroting 2027
- SWVO Begroting 2027
- CZW-bureau prognose 2026
- Uitkomsten onderzoek Berenschot t.a.v. de nieuwe organisatie (Rapportage van najaar 2025)

Samen met een werkgroep financiën is gekeken naar een de opzet voor de programma-indeling en de kostenverdeelsystematiek. Deze uitgangspunten en een voorlopige begroting zijn besproken in een samengestelde begeleidingscommissie (begeleidingscommissie SWVO en begeleidingscommissie GGD). Naar aanleiding van deze gesprekken is een definitieve 'primaire' ontwerpbegroting opgesteld.

Opzet nieuwe begroting en de gehanteerde uitgangspunten

Programma-indeling

Bij het opstellen van de programmabegroting is getracht zo goed mogelijk aan te sluiten bij de doelstellingen van de nieuwe GR. Belangrijkste aspect hierin is dat er binnen het sociaal domein over de verschillende modules heen vanuit de vier E's (eenduidig, eenvoudig, effectief en efficiënt) met elkaar kan worden samengewerkt, waarmee een steeds betere uitvoering van het sociaal domein mogelijk is.

In de programma-indeling is hierbij aangesloten door de volgende twee programma's op te nemen:

- Programma 1: Samenwerkingsmodules
- Programma 2: Overige projecten

In het programma 'overige projecten' zijn de activiteiten opgenomen die SWVO nu gedelegeerd en per 1-1-2027 via DVO's uitvoert voor een aantal gemeenten.

Verdeelsleutel toerekening huisvesting en personele kosten

In het najaar van 2025 is door Berenschot onderzocht welke indirecte kosten (voornamelijk huisvesting en personele kosten) samenhangen met de uitvoering van de nieuwe gemeenschappelijke regeling. Deze prognose is gebaseerd op de oude situatie waarin SWVO, IJZ en CZW-bureau separaat begrotingen opstellen. Berenschot heeft hierin ook een opzet gemaakt van de verwachte personele indeling per taak.

Op basis van deze personele verdeling zijn de 'indirecte kosten' toegerekend aan de verschillende modules. Een toelichting op de gekozen verdeelsystematiek is opgenomen in de bijlage van de begroting 2027 (De kostenverdeelsystematiek).

Verdeelsleutels deelnemersbijdrage

Een van de besproken onderwerpen bij het opstellen van de begroting 2027 voor GR Sociaal Domein Zeeland is de wijze waarop de kosten verdeeld worden om de bijdrage per deelnemende gemeente te bepalen. Er is voor gekozen om deze voor de diverse onderdelen zoveel mogelijk gelijk te houden, om daarmee transparant te kunnen verantwoorden hoe bijdragen zijn berekend. Concreet betekent dit dat de meeste kosten op basis van verhouding van inwonersaantallen worden toegerekend.

Voor een uitgebreidere toelichting verwijzen wij naar het programmaplan in de begroting.

Toelichting regiobudget

In modules 2&3 worden de kosten van Maatschappelijke opvang (MO), Beschermd wonen (BW), vrouwenopvang (VO) en diverse overige taken verantwoord. De kosten van MO, BW en VO worden gefinancierd vanuit het de integratie-uitkering BW en decentralisatie-uitkeringen MO en VO die Vlissingen als centrumgemeente ontvangt van het Rijk. De overige taken betreffen o.a. projecten ten aanzien van Discriminatie.nl Zeeland en LHBTI, Jeugd en Alcohol, Zorgfraudebestrijding, Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en aanpak personen met zorgwekkend gedrag. Deze projecten worden gefinancierd door de deelnemende gemeenten.

Bij het opstellen van de begroting is ook opnieuw gekeken naar de daadwerkelijke personele inzet op BW, MO en VO. Hierbij komt naar voren dat diverse gemeenten afgelopen jaren een voordeel hebben gehad. Op basis van gesprekken met diverse functionarissen is de huidige inzet bepaald. Dit leidt tot een andere verdeling van het personeel dan tot op heden gehanteerd. Dit verschil bestaat uit twee onderdelen.

- Verdeling totaal aantal FTE

Op basis van de verwachte personele indeling worden relatief meer fte's toegerekend aan Module 2&3 dan voorheen aan het CZW-bureau. De reden hiervan is dat de uitvoering van het CZW-bureau onderdeel was van SWVO. Hierbij voerden ook medewerkers van SWVO (waaronder de directeur en ondersteunende functies als de administratie) werkzaamheden uit voor het CZW-bureau. Deze functionarissen zijn in de opzet van de GR Sociaal Domein Zeeland wel toegerekend aan Module 2&3, waardoor de lasten van deze module relatief hoger zijn dan het huidige CZW-bureau.

- Verdeling van aantal fte's binnen Module 2&3.

De tweede verklaring is dat bij opstellen van de begroting gekeken is naar de verdeling van het aantal fte's binnen module 2&3. Deze module bestaat uit de lasten van MO, BW en VO en overige projecten. Samen met een aantal huidige medewerkers is gekeken naar de huidige werkzaamheden van de betreffende medewerkers. Dit leidt tot de volgende verdeling:

Verdeling fte's	**Aantal fte's**	**Verdeling fte's**
BW, MO en VO	7	37%
Overige taken	13	63%
Totale lasten	**20**	**100%**

De huisvesting en personele kosten zijn vervolgens conform deze verdeling toegerekend aan de projecten, waarbij BW, MO en VO wordt gefinancierd vanuit de budgetten die Vlissingen hiervoor namens de deelnemende gemeenten beschikbaar stelt ten laste van de integratie-uitkering BW en decentralisatie-uitkeringen MO en VO.

Voor een toelichting op de werkwijze van de budgetten BW, MO en VO verwijzen wij naar het separate memo.

Aanvullende kosten

Ten opzichte van het onderzoek van Berenschot (najaar 2025) zijn er een aantal ontwikkelingen die leiden tot een aanvulling van de benodigde secretariaatskosten. Dit zijn besluiten die op dit moment onderhanden zijn of reeds besloten zijn door het algemeen bestuur van GR GGD Zeeland of de colleges.

Deze aanvullingen betreffen:

1. Reeds ingebrachte besluiten	**286.100**	
Aanvullend budget Projectleider Jeugd	144.600	Na collegebesluiten verwerkt in begroting IJZ (Task Force Jeugd)
Extra fte Besluitvorming IJZ	141.500	Tot en met 2026 als incidentele kosten verwerkt in begroting IJZ
2. Meerjarige inzet voor domeinoverstijgende samenwerking	**233.500**	Komt ten laste van door centrumgemeente Vlissingen beschikbaar gestelde budgetten voor BW, MO, VO
3. Uitbreiding Teamleidersfunctie	**202.500**	Daadwerkelijke extra kosten '27
	722.000	

1. Reeds ingebrachte besluiten: Aanvullende capaciteit jeugd en besluitvorming IJZ

Voor jeugd zijn inmiddels aanvullende personele lasten verwerkt voor zowel een projectleider Jeugd. Dit besluit is in het voorjaar 2026 door de 13 colleges genomen en verwerkt in de begroting van IJZ. De extra benodigde capaciteit voor uitvoering van taken van IJZ is al 3 jaar als incidentele kosten opgenomen, in afwachting van de realisatie van de nieuwe GR en maken als zodanig ook al 3 jaar onderdeel uit van de begroting IJZ Deze besluiten zijn reeds genomen en worden vanaf 2027 structureel opgenomen in de begroting van de GR Sociaal Domein Zeeland als onderdeel van de secretariaatskosten. Deze kosten waren nog niet verwerkt in de financiële doorrekening van Berenschot.

2. Meerjarige inzet voor domein overstijgende samenwerking

In de werkbegroting BW, MO en VO zoals opgesteld door de werkgroep 'Partnerschap' is vanaf 2027 een voorstel opgenomen om de personele bezetting uit te breiden met 1,8 fte (ten laste van de budgetten BW, MO en VO). Momenteel wordt deze 1,8 fte bekostigd uit een subsidie ZonMW. De uitvoering van het omvangrijke project 'Domein overstijgend werken aan Zorg en Veiligheid, vraagt echter om continuïteit in de uitwerking van de zeven deelprojecten en de borging hiervan. Daarom is het voorstel om vanuit de budgetten BW, MO en VO die centrumgemeente Vlissingen beschikbaar stelt, voor de komende 5 jaar de inzet te bekostigen en in het vierde jaar (2030) integraal af te wegen of verdere continuering van de inzet nodig is. Dit voorstel is via de werkbegroting ingebracht in het OZO, waarna nu besluitvorming volgt door de centrumgemeente Vlissingen. Volledigheidshalve is dit al verwerkt in de begroting.

3. Uitbreiding Teamleiders-/managersfunctie

In de analyse van Berenschot is een eerste opzet gemaakt van de invulling van de nieuwe teams die in de GR gaan functioneren. In deze opstelling ging Berenschot per team uit van 0,5 fte voor de functie van teamleider/-manager.

Op dit moment wordt concreter onderzocht hoe de governance structuur en aansturing (organogram) van de nieuwe organisatie eruit komt te zien en wordt gezien de omvang en aansturing van de teams voorgesteld om per team 1 fulltime teamleider/-manager aan te stellen. Op basis van het advies van GovernEUR leidt dit tot een toename van 1,5 fte's ten opzichte van de uitkomsten van het Berenschot onderzoek en leidt tot € 202.500 aanvullende kosten.

We kiezen naar verwachting voor drie teams met elk een fulltime teamleider/-manager. Daarvoor is een aantal redenen:

- De functie van teamleider/-manager vraagt specifieke kennis en vaardigheden. Daarom is het niet logisch één medewerker voor 0,5 fte te benoemen als meewerkend teamleider/-manager en diegene voor diens overige uren andere taken te geven. En het werven van een teamleider/-manager voor 0,5 fte is niet realistisch, gelet op de aard van de functie.
- De teamleiders/-managers zijn, samen met de directeur, verantwoordelijk voor het uitvoeren van het jaarplan en eventuele aanvullende opdrachten: doen we de goede dingen en doen we de dingen goed? Zeker in de startfase (de eerste twee à drie jaar) is dat intensief.
- Het samenvoegen van vier organisaties/teams tot één nieuwe organisatie vraagt, zeker in de startfase, dat teamleiders/-managers actief sturen op het creëren en versterken van een gezamenlijke identiteit en het werken vanuit de vier E's: eenduidig, eenvoudig, effectief en efficiënt.
- De teamleiders/-managers krijgen, samen met de directeur, de nadrukkelijke opdracht om in de startfase te onderzoeken waar synergie en/of verbetering mogelijk is. We streven ernaar op termijn zowel inhoudelijke als financiële voordelen te behalen met de samenvoeging van de huidige organisaties/teams.

Elke vier jaar evalueren we de regeling. We bekijken dan of de samenwerking de gestelde doelen bereikt tegen de hiervoor beschikbaar gestelde middelen. De functie van teamleider/-manager maakt ook deel uit van deze evaluatie.

Financiering van de aanvullende kosten

Op de totale werkbegroting van BW/MO/VO blijkt dat er ten opzichte van de Rijksbijdrage voor Beschermd wonen, Maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang financiële ruimte over is om de aanvullende kosten te financieren. Voor een nadere duiding hiervan verwijzen wij naar het separate memo dat hiervoor is opgesteld. Deze ruimte staat los van de gesprekken die op dit moment gevoerd worden over de verdeling van de opgebouwde voorziening regiobudget centrumtaken bij de gemeente Vlissingen.

Hierbij moet wel vermeld worden dat de integratie-uitkering BW en decentralisatie-uitkeringen MO en VO mogelijk in de toekomst worden bijgesteld door het Rijk, waardoor deze ruimte komt te vervallen. Dit risico is reeds opgenomen in de risicoparagraaf van de op te richten GR Sociaal domein Zeeland.