



Actieve informatievoorziening

Aan : de gemeenteraad
Kopie aan :
Portefeuillehouder : J.T. Puijk
Datum vergadering BenW : 11 november 2025
Kenmerk : Z146468/INT25-63343
Onderwerp : Uitkomsten onderzoek fase 2 Analyse Sociaal Domein

Inleiding

Bij het opstellen van de jaarrekening 2024 werd duidelijk dat er een begrotingstekort ontstaat in het sociaal domein voor de budgetten Jeugdzorg en Wmo. Om het begrotingstekort nader te analyseren is onderzoek gedaan door een extern bureau naar de kostenstijgingen over 2024 met een doorkijk naar 2025 en 2026.

Op 11 maart 2025 informeerde we u over het ontstane begrotingstekort in het sociaal domein in 2024 via actieve informatievoorziening (INT25-61389) en op 10 april 2025 is deze actieve informatievoorziening behandeld aan de beeldvormende politieke tafel. Op 12 november presenteert het onderzoeksbureau de bevindingen in de raadswerkgroep Sociaal Domein.

Onderzoek

De twee hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe is het begrotingstekort op Wmo en Jeugdzorg in 2024 te duiden?
2. Wat is, lerende van de afgelopen periode, het handelingsperspectief van de gemeente op de zorgkosten?

Fase 1

Het onderzoek werd uitgevoerd in twee fasen. Fase 1 fase is voor de zomer van 2025 afgerond. Op basis van de conclusies uit het onderzoek zijn de budgetten voor jeugd en Wmo aangepast bij de Tussenrapportage en de Perspectiefnota (€3,53 miljoen hogere lasten geraamd). U bent geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek via actieve informatievoorziening (INT25-61727) en tijdens de raadswerkgroep van 21 mei 2025.

Fase 1 van het onderzoek gaf informatie over benodigde financiële bijsturing in het Sociaal Domein.

Fase 2

In Fase 2 werd de gemeente Bronckhorst vergeleken met andere (regio)gemeenten op basis van cijfers, gekoppeld aan beleidskeuzes. De kernvraag die centraal stond is: heeft de gemeente Bronckhorst nu een substantieel ander probleem dan andere gemeenten? Wat betekent dat voor meerjarenramingen? Op basis daarvan geeft het onderzoeksbureau aanbevelingen over mogelijke oplossingsrichtingen, sturings- en begrotingssystematiek en handelingsperspectief voor beleid en uitvoering.

De conclusie van fase 2 is dat Bronckhorst gemiddeld tot bovengemiddeld presteert in vergelijking met de benchmarkgemeenten. De lasten van Bronckhorst zijn vergelijkbaar met die van andere gemeenten, hetzelfde geldt voor de kostenstijgingen. Cijfermatig gezien zijn wij als Bronckhorst geen uitzondering en zien we vergelijkbare uitdagingen als de regiogemeenten.

Het belangrijkste verschil tussen Bronckhorst en de andere gemeenten in de benchmark ligt in de mate van formalisering. In Bronckhorst wordt in de praktijk al strakker gestuurd op zorgvragen en daarmee op de beheersbaarheid van het sociaal domein. Het verschil is dat benchmark gemeenten Lochem en Berkelland hun verordeningen en beleidsregels verder hebben aangescherpt en geconcretiseerd, waardoor zij hier ook strakker op kunnen sturen.

Vervolg

Op 11 november gaf het college de ambtelijke organisatie de opdracht om opvolging te geven aan onderstaande aanbevelingen.

1. Formalisering als ruggensteun: Het aanscherpen van de kaders op basis van een sturings- en inrichtingsprincipe.
2. Uitwisseling beleid-uitvoering en monitoring: Het verbeteren van inzichten in de zorgvragen en monitoring als basis voor verdere beleidskeuzes.

Waarom deze aanbevelingen?

Deze twee aanbevelingen vormen het fundament voor verdere verbeteracties. We zien de uitwerking van deze aanbevelingen als benodigde eerste stappen voor verdere verbeteracties. Het stelt de kaders scherp en geeft het inzicht, vanuit daar bouwen we verder. Het zijn de stappen die we zetten in de doorontwikkeling, want we zijn continu bezig met het aanscherpen van ons beleid (bijvoorbeeld in de verordening 2026 die binnenkort aan u voorgelegd wordt) en naar aanleiding van de inkoop 2026 richten we monitoring verder in.

Bijlage

1. Rapport fase 1
2. Rapport fase 2





RAPPORT

Analyse sociaal domein - Fase 1

In opdracht van Gemeente Bronckhorst

Roel Lauwerier, Anneke de Hamer

7 mei 2025



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding en vraagstelling	3
1.2. Aanpak	3
1.3. Leeswijzer	4
2. Begroting vs. Realisatie	5
2.1. Opbouw tekort 2024	5
2.2. Ontwikkeling realisatie in verhouding tot begroting 2025 en 2026	6
2.2.1. Wmo	7
2.2.2. Jeugd	9
2.2.3. Geëscaleerde zorg	10
2.3. Samenpakkend	11
3. Ontwikkelingen sociaal domein (Wmo & Jeugd)	13
3.1. Totaal overzicht begrote en gerealiseerde baten en lasten	14
3.2. Ontwikkeling realisatie per taakveld	15
3.2.1. Wmo	15
3.2.2. Jeugd	17
3.2.3. Geëscaleerde zorg	20
3.3. Analyse op aspecten	21
3.3.1. Ontwikkeling plekprijzen	21
3.3.2. Gemiddelde kosten voorzieningen per maand	22
3.3.3. Individuele overeenkomsten	23
3.3.4. Wachtlijsten	24
3.3.5. Toegangsproces	25
3.3.6. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers)	26
3.3.7. Bandbreedte	26
3.4. Samenpakkend	28
4. Conclusie	29



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en vraagstelling

De gemeente Bronckhorst kampt, net als veel andere gemeenten, met een fors tekort op het sociaal domein. Dit tekort wordt deels veroorzaakt door stijgende zorgkosten. Er is behoefte aan een analyse om dit tekort te duiden, zowel in vergelijking met andere (vergelijkbare) gemeenten als in termen van structurele en incidentele componenten. Daarnaast zoekt de gemeente naar handelingsperspectief: waar kan zij, binnen de wettelijke kaders en vastgelegde afspraken, zelf sturen om het tekort te beheersen? En hoe kan de gemeente komen tot een goed proces om tussentijds te monitoren?

Hoewel er reeds zicht is op de omvang van de tekorten over verschillende taakvelden en enig inzicht in de bestanddelen van het tekort, ontbreekt een compleet beeld van de achtergronden van individuele overeenkomsten met zorgaanbieders buiten de reguliere contractering om. Ook is er behoefte aan een koppeling tussen beleidskeuzes en financiële impact.

Het onderzoek richt zich op twee hoofdvragen:

1. Hoe is het huidige tekort op de Wmo en Jeugdzorg in 2024 te duiden?
 - a. Wat is de opbouw van het tekort?
 - b. Welk deel van het tekort is structureel te begroten?
 - c. Welke rol heeft de begrotingssystematiek gespeeld bij het tekort in 2024?
 - d. Hoe verhouden de kosten op Wmo en Jeugd van de gemeente Bronckhorst zich tot landelijke en regionale cijfers?
2. Wat is, lerende van de afgelopen periode, het handelingsperspectief van de gemeente op de zorgkosten?
 - a. Hoe kan de gemeente haar monitoring op de zorg, en de sturing daarop, verbeteren?
 - b. Hoe kan de gemeente de zorgkosten (beter) begroten de komende jaren?
 - c. Welke invloed hebben de beleidskeuzes gehad op de stijging van de zorgkosten?
 - d. Hoe kunnen werkprocessen rondom toegang en sturing verbeterd worden?
 - e. Welke invloed hebben de regionale afspraken (o.a. gemeentelijke verrekening, afrekening zorgaanbieders) gehad in 2024?

1.2. Aanpak

Het onderzoek wordt gefaseerd aangepakt. In deze eerste rapportage staat fase 1 centraal. In de eerste fase duiden we het tekort op Wmo en Jeugd. Dat bepaalt wat de gemeente moet doen in de Perspectiefnota en de komende begroting. In deze fase beantwoorden we de onderzoeksvragen 1a. en 1b.

Aanpak fase 1:

- *Informatie-uitvraag:* de precieze informatie-uitvraag is geformuleerd en de benodigde documenten zijn verzameld.
- *Analyse documenten en duidingsgesprek:* de documenten/data zijn geanalyseerd. Om dat te verdiepen, aan te vullen en te valideren, is een duidingsgesprek gevoerd met de ambtelijke organisatie.



- *Rapportage*: in het rapport beschrijven we de resultaten van de analyse en wat die voor de Perspectiefnota en de komende meerjarenbegroting kunnen betekenen. Ook geven we in het rapport een mogelijke aanvulling op de zoekrichtingen waar de gemeente nu mee bezig is.

1.3. Leeswijzer

Dit deel van het onderzoek is in korte tijd (twee weken) uitgevoerd. In het rapport zullen daardoor tekstuele en grammaticale fouten staan die we er anders uit zouden hebben gefilterd.

In hoofdstuk 2 wordt in paragraaf 2.1 de totale opbouw van het tekort op het sociaal domein in 2024 op IV3 taakveldniveau in beeld gebracht. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens per deeltaakveld ingegaan op de ontwikkeling van de realisatie in verhouding tot de begroting voor 2025 en 2026. Ten slotte, worden de inzichten hieruit samengepakt in paragraaf 2.3.

In hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen op Wmo en Jeugd in de gemeente Bronckhorst, zowel cijfermatig als beleidsmatig, geduid. In paragraaf 3.1 wordt het totaalbeeld van de realisatie ten opzichte van de begroting op IV3 taakveldniveau in beeld gebracht. In paragraaf 3.2 wordt de realisatie per taakveld inzichtelijk gemaakt, waar mogelijk gekoppeld aan het aantal cliënten/voorzieningen. Daarna worden in paragraaf 3.3 mogelijke verklarende aspecten voor het tekort geanalyseerd. Ten slotte, worden de inzichten in paragraaf 4.3 samengepakt.

Het laatste hoofdstuk vormt de conclusie van het onderzoek. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen die centraal staan in dit deel van het onderzoek beantwoord.



2. Begroting vs. Realisatie

In dit hoofdstuk brengen we ten eerste in paragraaf 2.1 de totale opbouw van het tekort op het sociaal domein in 2024 op IV3 taakveldniveau in beeld. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.2 per deeltaakveld in op de ontwikkeling van de realisatie in verhouding tot de begroting voor 2025 en 2026. Ten slotte, vatten we dit samen in paragraaf 2.3.

2.1. Opbouw tekort 2024

IV3 taakveld		Lasten 2024 (x € 1.000)			Baten 2024 (x € 1.000)		
		Begroting na wijziging	Realisatie	Vrije ruimte	Begroting na wijziging	Realisatie	Vrije ruimte
6.6	Maatwerkvoorzieningen (Wmo)	1.538	1.647	-109	32	23	9
6.71	Maatwerkdienstverlening 18+	537	548	-11	0	2	-2
6.71a	Huishoudelijke hulp (Wmo)	4.088	4.307	-219	321	323	-2
6.71b	Begeleiding (Wmo)	3.131	4.737	-1.606	0	0	0
6.71c	Dagbesteding (Wmo)	1.253	48	1.205	0	0	0
6.71d	Overige maatwerkarrangementen (Wmo)	0	0	0	0	0	0
6.72	Maatwerkdienstverlening 18-	697	705	-8	0	23	-23
6.72a	Jeugdhulp begeleiding	209	315	-106	0	0	0
6.72b	Jeugdhulp behandeling	4.980	8.009	-3.029	0	2	-2
6.72c	Jeugdhulp dagbesteding	477	29	448	0	0	0
6.72d	Jeugdhulp zonder verblijf overig	0	0	0	0	0	0
6.73a	Pleegzorg	316	308	8	0	0	0
6.73b	Gezinsgericht	344	597	-253	0	0	0
6.73c	Jeugdhulp met verblijf overig	2.597	3.257	-660	0	0	0
6.74a	Jeugd behandeling GGZ zonder verblijf	1.613	169	1.444	0	0	0
6.74b	Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf	263	924	-661	0	0	0
6.74c	Gesloten plaatsing	0	246	-246	0	0	0
6.81	Geëscaleerde zorg 18+	86	86	0	0	0	0
6.81a	Beschermd wonen (Wmo)	40	38	2	637	637	0
6.81b	Maatschappelijke- en vrouwenopvang (Wmo)	17	14	3	0	0	0
6.82	Geëscaleerde zorg 18-	206	205	1	0	6	-6



6.82a	Jeugdbescherming	566	573	-7	0	0	0
6.82b	Jeugdreclassering	36	54	-18	0	0	0
Totaal		22.994	26.816	-3.822	990	1.016	-26

Bron: "8 Iv3 Taakveld 6 2022-2024"

Op de totale gerealiseerde lasten voor de taakvelden van Jeugd en Wmo zien we een tekort van €3.822.000, Ten opzichte van het budget is dit -16,62%. Als we vervolgens inzoomen op de deeltaakvelden zien we dat een aantal deeltaakvelden in het oog springt wat tekorten betreft. Voor Wmo zit dit vooral op het taakveld 6.71b begeleiding (-51,29%). Voor Jeugd zit het tekort met name in de taakvelden 6.72a begeleiding (-50,72%), 6.72b behandeling (-60,82%), 6.73b gezinsgericht (-73,55%), 6.73c jeugdhulp met verblijf overig (-25,41%) en 6.74a jeugdhulp crisis (-251,33%). Er is ook een aantal taakvelden met grote positieve percentages, dit komt doordat de IV3-indeling niet aansluit op de regionale inkoop. Dit is bijvoorbeeld het geval voor 6.71c dagbesteding (96,17%) en 6.72c jeugdhulp dagbesteding (93,92%), De zorg die in de IV3-indeling onder dagbesteding valt, zit in de registratie van Bronckhorst onder begeleiding waardoor er op begeleiding een groot tekort lijkt te zijn.

2.2. Ontwikkeling realisatie in verhouding tot begroting 2025 en 2026

In deze paragraaf brengen we in beeld hoe de ontwikkeling van de gerealiseerde lasten zich verhoudt tot de (gewijzigde) begrotingen voor de jaren 2022, 2023 en 2024. We laten ook zien hoe de gerealiseerde lasten 2024 zich verhouden tot de begrote lasten 2025. De focus ligt op de taakvelden ten aanzien van Wmo en Jeugd.

Per 1 januari 2025 is de IV3-indeling gewijzigd. Onderdeel van de wijziging is de toevoeging van twee taakvelden voor coördinatie en beleid Wmo (6.91) en coördinatie en beleid Jeugd (6.92). Naast dat de loonkosten van de medewerkers beleid en coördinatie zijn verdeeld, zijn door de nieuwe IV3-indeling per 1 januari 2025 ook de loonkosten van de sociaal consulenten verplaatst. Deze budgetten zijn verschoven van de taakvelden voor WMO en Jeugd naar taakveld 6.23 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen integraal. In onderstaande tabel wordt de omvang van deze taakvelden weergegeven. Dit betreft een verschuiving van budgetten voor personele kosten binnen taakveld 6. Het gaat hier alleen om de taakvelden voor Wmo en Jeugd (6.6 t/m 6.82b).

		Begroting 2025	Begroting 2026
6.23	Toegang en eerstelijnsvoorzieningen integraal	€ 1.231.327	€ 1.231.327
6.91	Coördinatie en beleid Wmo	€ 564.288	€ 564.288
6.92	Coördinatie en beleid Jeugd	€ 328.352	€ 328.352
Totaal		€ 2.123.968	€ 2.123.968

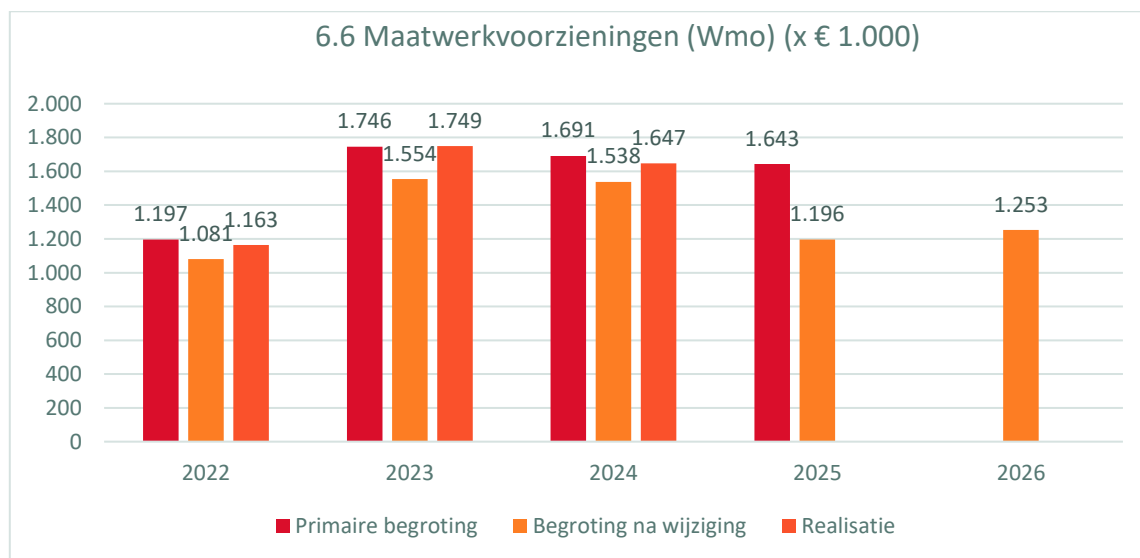
Door deze verschuiving van budgetten wijken de begrote lasten voor de taakvelden 6.6 Maatwerkvoorzieningen (Wmo), 6.71 Maatwerkdienstverlening 18+, 6.72 Maatwerkdienstverlening 18-, 6.81 Geëscaleerde zorg 18+ en 6.82 Geëscaleerde zorg 18- in de herziene begroting af van de lasten in de primaire begroting. In de primaire begroting was namelijk nog uitgegaan van de oude taakveldverdeling. In de herziene begroting zijn de lasten op deze taakvelden lager omdat een deel van de budgetten is verschoven naar de taakvelden 6.23, 6.91 en 6.92.



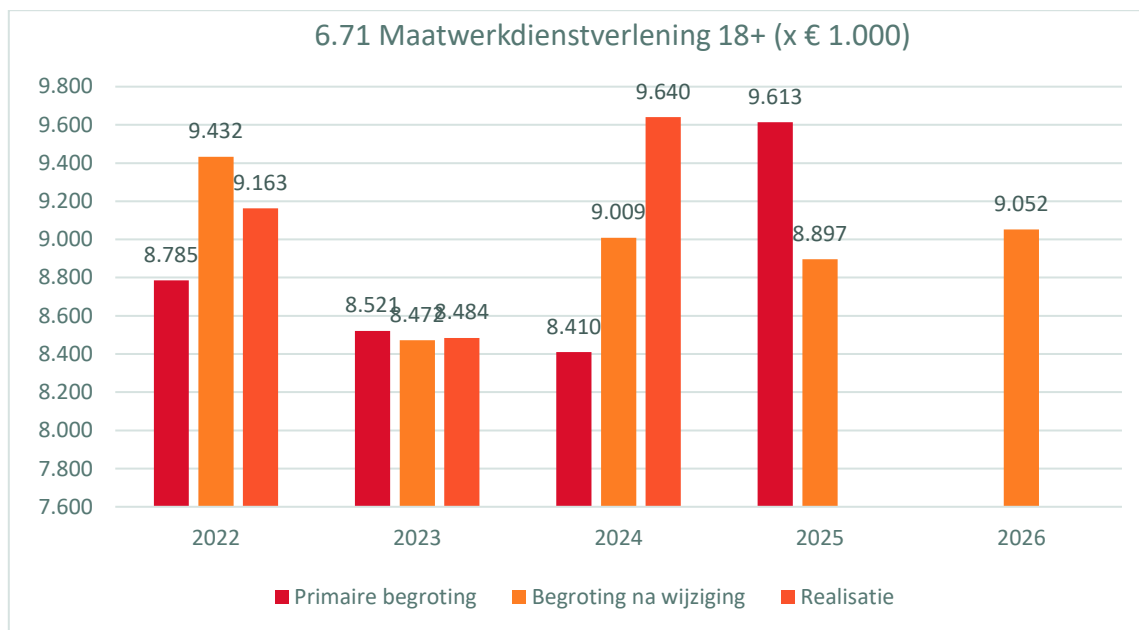
De ambtelijke organisatie heeft een specificatie gegeven van de herkomst van deze budgetten. Om toch een vergelijking te kunnen maken met de oude indeling van taakvelden geven we in de tekst per paragraaf (Wmo, Jeugd, Geëscaleerde zorg) aan wat de hoogte van het budget inclusief de budgetten uit de taakvelden 6.91 en/of 6.92 en 6.23 is. Alles wat we aan loonkosten optellen bij de begrote lasten in de volgende paragrafen zat eerst bij de taakvelden Wmo (6.6, 6.71A, 6.71B, 6.71C, 6.71D), Jeugd (6.72A, 6.72B, 6.72C, 6.72D) en geëscaleerde zorg (6.81A, 6.82A).

Bij de door ons uitgevoerde calculaties is één-op-één uitgegaan van de door de gemeente toegepaste verdeling van de budgetten vanuit de taakvelden Wmo en Jeugd naar de nieuwe taakvelden (per 2025) 6.23 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Integraal, 6.91 Coördinatie en beleid Wmo en 6.92 Coördinatie en beleid Jeugd.

2.2.1. Wmo



De realisatie in 2024 ligt boven de gewijzigde begroting maar is gelijk aan of lager dan de primaire begroting. Voor 2025 zijn lagere lasten begroot dan gerealiseerd in 2024 (€ 451.000 lager dan gerealiseerd 2024). Voor 2026 zijn iets hogere lasten begroot dan voor 2025 (ongeveer 5% hoger). Dit is nog altijd lager dan gerealiseerd in 2024 (€ 394.000 lager).



Voor 2022 en 2023 ligt de realisatie op of onder de gewijzigde begroting. Voor 2024 ligt de realisatie boven de gewijzigde begroting. In 2025 is de indeling van IV3-taakvelden veranderd. Om toch de vergelijking met voorgaande jaren te maken, hebben we voor 2025 en 2026 gekeken naar de taakvelden 6.711 Huishoudelijke hulp (Wmo), 6.712 Begeleiding (Wmo), 6.713 Dagbesteding (Wmo), 6.714 Overige maatwerkarrangementen (Wmo), 6.791 PGB Wmo. Voor 2025 zijn lagere lasten begroot dan gerealiseerd in 2024 (€ 743.000 lager). Ook in 2026 zijn lagere lasten begroot dan gerealiseerd in 2024 (€ 588.000 lager).

Correctie in verband met IV3 wijziging

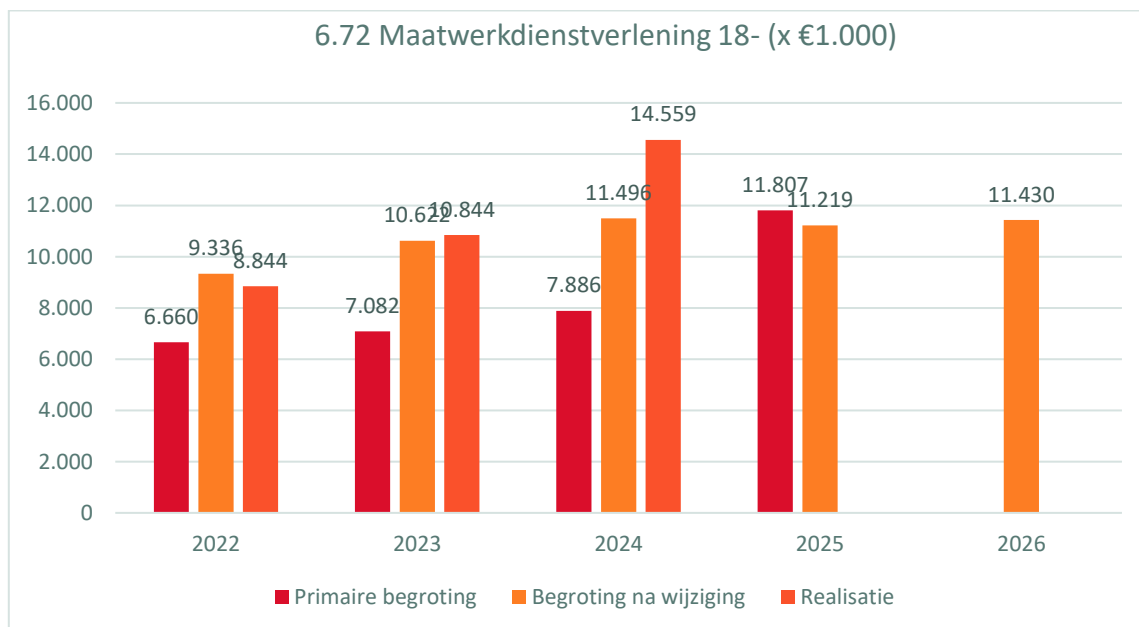
De verlaging van de gewijzigde begroting 2025 ten opzichte van de primaire begroting is te verklaren door de wijziging van de taakveldindeling. De loonkosten uit de taakvelden 6.91 Coördinatie en beleid Wmo en 6.23 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen zijn voor zowel 2025 als 2026 voor Wmo (taakvelden 6.6 Maatwerkvoorzieningen en 6.71 Maatwerkdienstverlening 18+) begroot op € 1.205.305.

Als we de begrote lasten 2025 corrigeren voor de loonkosten uit de taakvelden 6.91 en 6.23 komen we uit op een totaal van € 11.298.437 voor Wmo. Om dit te vergelijken met de realisatie 2024 indexeren we eerst de gerealiseerde lasten 2024 met +3,94%. Dit komt uit op € 11.731.861. De begrote lasten voor 2025 zijn dan nog € 433.424 lager dan in 2024 is gerealiseerd.

Omdat we er vanuit gaan dat de kosten blijven stijgen, moeten we de budgetten voor 2026 ook indexeren. De geïndexeerde begrote lasten (+2,6%) voor Wmo zijn € 10.573.329. Als we hier de loonkosten uit 6.91 en 6.23 aan toevoegen, wordt er voor 2026 € 11.778.635 aan lasten begroot voor Wmo. In vergelijking met de gerealiseerde lasten 2024 – geïndexeerd met 3,94% voor 2025 en 2,6% voor 2026 – is er een tekort van € 258.255.



2.2.2. Jeugd



Voor 2022 en 2023 ligt de realisatie onder of miniem boven de gewijzigde begroting. Voor 2024 ligt de realisatie boven de gewijzigde begroting. Voor 2025 zijn lagere lasten begroot dan gerealiseerd in 2024. Ook hier zijn de IV3-taakvelden gewijzigd. Onder maatwerkdienstverlening 18- hebben we de volgende taakvelden gerekend: 6.751 Jeugdhulp ambulant lokaal, 6.752 Jeugdhulp ambulant regionaal, 6.753 Jeugdhulp ambulant landelijk, 6.761 Jeugdhulp met verblijf lokaal, 6.762 Jeugdhulp met verblijf regionaal, 6.763 Jeugdhulp met verblijf landelijk, 6.792 PGB Jeugd. De gerealiseerde lasten 2024 liggen € 3,34 mln. hoger dan begroot voor 2025. In 2026 liggen de begrote lasten iets hoger dan in 2025, maar nog steeds lager dan de gerealiseerde lasten in 2024 (€3,129 mln. lager).

Correctie in verband met IV3 wijziging

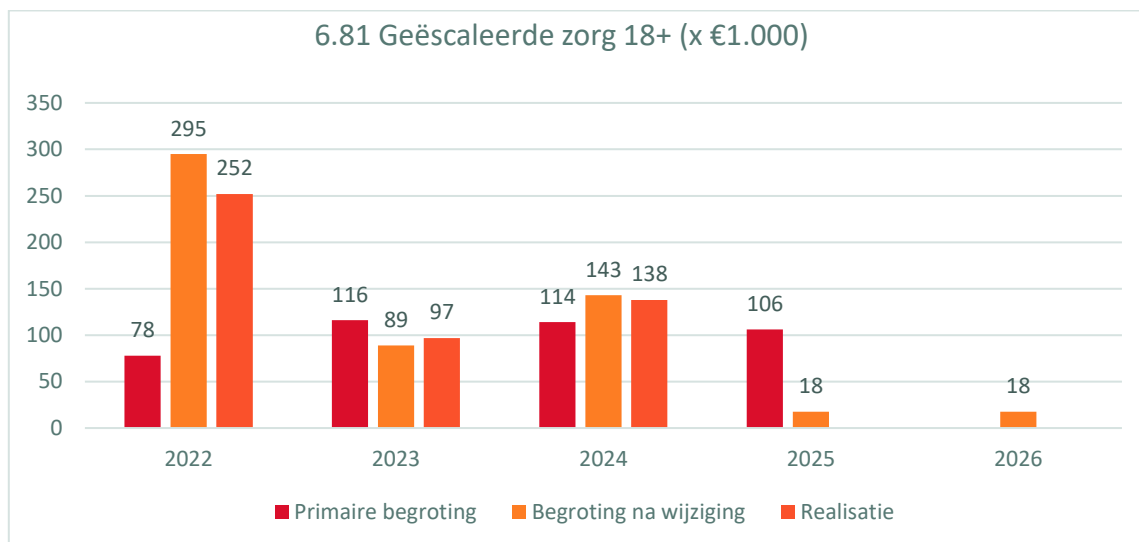
De lasten in de gewijzigde begroting 2025 zijn iets lager ten opzichte van de primaire begroting. Dit is te verklaren door de wijziging van de taakveldindeling. De loonkosten uit de taakvelden 6.92 Coördinatie en beleid Jeugd en 6.23 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen zijn voor zowel 2025 als 2026 begroot op € 587.978.

Als we de begrote lasten 2025 corrigeren voor de loonkosten uit de taakvelden 6.92 en 6.23 komen we uit op een totaal van € 11.806.946 voor Jeugd. Om dit te vergelijken met de realisatie 2024 indexeren we eerst de gerealiseerde lasten 2024 met +3,94%. Dit komt uit op € 15.133.905. De begrote lasten voor 2025 zijn dan nog € 3.326.959 lager dan in 2024 is gerealiseerd.

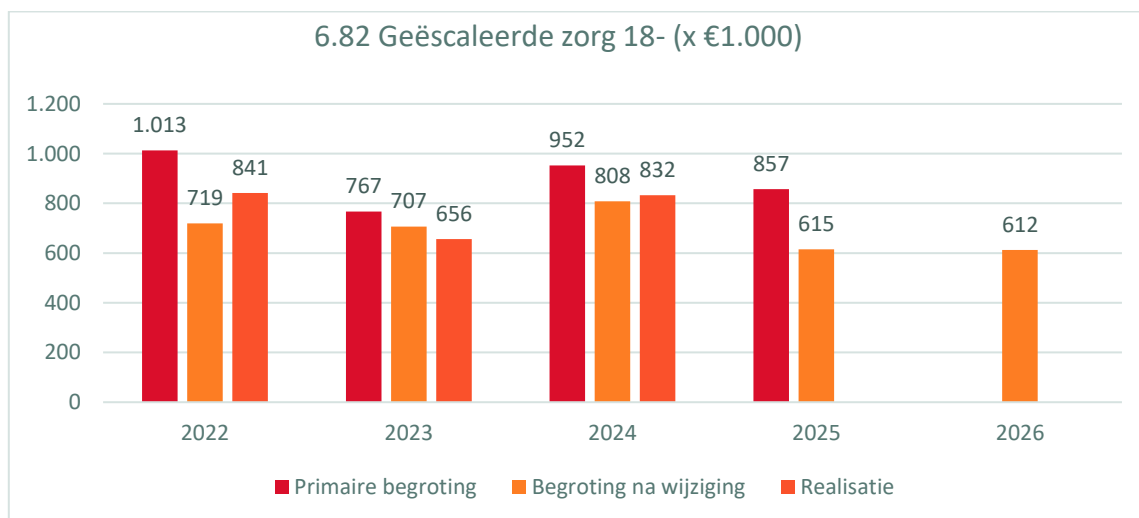
Omdat we er vanuit gaan dat de kosten blijven stijgen, moeten we de budgetten voor 2026 ook indexeren. De geïndexeerde begrote lasten (+2,6%) voor Jeugd zijn € 11.726.818. Als we hier de loonkosten uit 6.92 en 6.23 aan toevoegen, wordt er voor 2026 € 12.314.796 aan lasten begroot voor Jeugd. In vergelijking met de gerealiseerde lasten 2024 – geïndexeerd met 3,94% voor 2025 en 2,6% voor 2026 – is er een tekort van € 3.212.590.



2.2.3. Geëscaleerde zorg



Voor 2022 ligt de realisatie onder de gewijzigde begroting. Voor 2023 ligt de realisatie miniem hoger dan gewijzigd begroot. Voor 2024 ligt de realisatie onder de gewijzigde begroting. Voor 2025 zijn veel lagere lasten begroot dan gerealiseerd in 2024. De gerealiseerde lasten 2024 liggen € 120.000 hoger dan begroot voor 2025. Hetzelfde geldt voor 2026. Voor dit taakveld is de IV3-indeling aangepast in 2025. Tot geëscaleerde zorg 18+ rekenen we de taakvelden 6.811 Beschermd wonen (Wmo), 6.812 Maatschappelijke- en vrouwenopvang (Wmo).



Voor 2022 ligt de realisatie boven de gewijzigde begroting. Voor 2023 ligt de realisatie lager dan gewijzigd begroot. Voor 2024 ligt de realisatie beperkt hoger dan de gewijzigde begroting. Voor 2025 zijn lagere lasten begroot dan gerealiseerd in 2024. De gerealiseerde lasten 2024 liggen € 217.000 hoger dan begroot voor 2025. Voor 2026 zijn beperkt lagere lasten begroot dan voor 2025. Ook deze zijn lager dan de gerealiseerde lasten in 2024 (€220.000 lager). Vanwege de taakveldwijziging in 2025 rekenen we tot geëscaleerde zorg 18- voor 2025 en 2026 de taakvelden 6.821 Jeugdbescherming, 6.822 Jeugdreclassering.



Correctie in verband met IV3 wijziging

De lasten in de gewijzigde begroting 2025 zijn iets lager ten opzichte van de primaire begroting. Dit is te verklaren door de wijziging van de taakveldindeling. De loonkosten uit de taakvelden 6.91 Coördinatie en beleid Wmo, 6.92 Coördinatie en beleid Jeugd en 6.23 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen zijn voor zowel 2025 als 2026 begroot op € 330.685.

Als we de begrote lasten 2025 corrigeren voor de loonkosten uit de taakvelden 6.92 en 6.23 komen we uit op een totaal van € 963.048 voor Geëscaleerde zorg. Om dit te vergelijken met de realisatie 2024 indexeren we eerst de gerealiseerde lasten 2024 met +3,94%. Dit komt uit op € 1.007.201. De begrote lasten voor 2025 zijn dan nog € -44.153 lager dan in 2024 is gerealiseerd.

Omdat we er vanuit gaan dat de kosten blijven stijgen, moeten we de budgetten voor 2026 ook indexeren. De geïndexeerde begrote lasten (+2,6%) voor Geëscaleerde zorg zijn € 645.766. Als we hier de loonkosten uit de taakvelden 6.91, 6.92 en 6.23 aan toevoegen, wordt er voor 2026 € 976.450 aan lasten begroot voor Geëscaleerde zorg. In vergelijking met de gerealiseerde lasten 2024 – geïndexeerd met 3,94% voor 2025 en 2,6% voor 2026 – is er een tekort van € 56.938.

2.3. Samenpakkend

2024 laat een tekort zien van €3.822.000. Dat tekort zit vooral op de onderdelen Wmo begeleiding, Jeugd begeleiding, Jeugd behandeling, gezinsgericht, jeugdhulp met verblijf en jeugdhulp crisis.

In onderstaande tabel brengen we voor 2025 in beeld wat het tekort is van de begrote lasten ten opzichte van de gerealiseerde lasten in 2024 (geïndexeerd naar 2025). Onder gewijzigde begroting 2025 zijn de begrote lasten weergegeven exclusief de loonkosten uit de taakvelden 6.91 Coördinatie en beleid Wmo, 6.92 Coördinatie en beleid Jeugd en 6.23 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen. In de cijfers onder gecorrigeerde begroting zijn deze kosten opgeteld bij de budgetten.

Om de gecorrigeerde begroting 2025 te vergelijken met de realisatie 2024 indexeren we eerst de gerealiseerde lasten 2024. Omdat we zien dat de stijging van de kosten voor Jeugd en Wmo in het verleden sterker is geweest dan de reguliere index, hanteren we voor het indexeren van dit bedrag voor 2025 de hogere index van 3,94% o.b.v. OVA(90%) en PCC(10%). Voor de indexatie over 2026 gaan we uit van een index van 2,6% o.b.v. septembercircularie 2024, zoals ook in de Perspectiefnota 2026. Dit komt bovenop de indexering van 2025 van 3,94%.

	Gewijzigde begroting 2025	Correctie i.v.m. IV3 wijziging	Gecorrigeerde begroting 2025	Realisatie 2024	Realisatie 2024 geïndexeerd naar 2025 (+3,94%)	Tekort 2025
Wmo	€ 10.093.132	€ 1.205.305	€ 11.298.437	€ 11.287.148	€ 11.731.861	- € 433.424
Jeugd	€ 11.218.968	€ 587.978	€ 11.806.946	€ 14.560.231	€ 15.133.905	- € 3.326.959
Geëscaleerde zorg	€ 632.363	€ 330.685	€ 963.048	€ 969.022	€ 1.007.201	- € 44.153
Totaal	€ 21.944.463	€ 2.123.968	€ 24.068.431	€ 26.816.401	€ 27.872.967	- € 3.804.536



Het verschil tussen de geïndexeerde gerealiseerde lasten van 2024 en de gecorrigeerde begrote lasten 2025 komt totaal uit op een tekort van €3,8 miljoen.

In onderstaande tabel wordt het tekort in de begrote lasten voor 2026 weergegeven. Omdat we er vanuit gaan dat de kosten blijven stijgen, zijn de budgetten voor 2026 ook geïndexeerd. Hiervoor gaan we uit van een index van 2,6%. Om de gecorrigeerde begrote lasten 2026 te vergelijken met de gerealiseerde lasten in 2024 corrigeren we de realisatie eerst met 3,94% voor 2025. Dit bedrag indexeren we vervolgens met 2,6% voor 2026.

	Geïndexeerde begroting 2026 (+2,6%)	Correctie i.v.m. IV3 wijziging	Gecorrigeerde begroting 2026	Realisatie 2024	Realisatie 2024 geïndexeerd naar 2026 (+3,94% + 2,6%)	Tekort 2026
Wmo	€ 10.573.329	€ 1.205.305	€ 11.778.635	€ 11.287.148	€ 12.036.890	- € 258.255
Jeugd	€ 11.726.818	€ 587.978	€ 12.314.796	€ 14.560.231	€ 15.527.386	- € 3.212.590
Geëscaleerde zorg	€ 645.766	€ 330.685	€ 976.450	€ 969.022	€ 1.033.388	- € 56.938
Totaal	€ 22.945.913	€ 2.123.968	€ 25.069.881	€ 26.816.401	€ 28.597.664	- € 3.527.783

Op basis van de calculaties uit deze tabel, moet er voor de begroting 2026 voor Wmo en Jeugd €3,53 mln. bij begroot worden.

Er zou sowieso een verschil van € 200.000 in de begroting moeten zitten voor de pilot Preventief en dichtbij. De pilot is in 2023 gestart en loopt tot eind 2025. Dit budget is tijdelijk overgeheveld van jeugdzorg in natura naar preventie onder taakveld 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie. Dat budget zit in 2026 in het budget voor Jeugd.

Als de lasten voor 2025 en verder gelijk blijven, moet bij de tussentijdse wijziging van de begroting 2025 en bij het opstellen van de meerjarenbegroting 2026-2029 rekening worden gehouden met hogere lasten. Daarom is het noodzakelijk de ontwikkeling van de lasten in en het beroep op het sociaal domein nader te analyseren. In hoeverre is te verwachten dat het beroep op Wmo en Jeugd hetzelfde blijft, toeneemt of minder wordt en wat betekent dit voor de lasten Wmo en Jeugd? Daartoe worden de ontwikkelingen in het sociaal domein in Bronckhorst in het volgende hoofdstuk in beeld gebracht en geanalyseerd.



3. Ontwikkelingen sociaal domein (Wmo & Jeugd)

Om het tekort op Wmo & Jeugd te duiden, brengen we in dit hoofdstuk allereerst in paragraaf 3.1 het totaalbeeld van de realisatie ten opzichte van de begroting op IV3 taakveldniveau in beeld. In paragraaf 3.2 kijken we vervolgens naar de realisatie per taakveld, waar mogelijk gekoppeld aan het aantal cliënten/voorzieningen. Daarna analyseren we in paragraaf 3.3 mogelijke verklarende aspecten voor het tekort. Ten slotte, pakken we in paragraaf 4.3 de analyse samen.



3.1. Totaal overzicht begrote en gerealiseerde baten en lasten

In onderstaande tabel worden de begrote (na wijziging) en gerealiseerde baten en lasten van 2022 tot en met 2024 voor de IV3 taakvelden weergegeven.

IV3	Taakveld	2022				2023				2024			
		Lasten (x € 1.000)		Baten (x € 1.000)		Lasten (x € 1.000)		Baten (x € 1.000)		Lasten (x € 1.000)		Baten (x € 1.000)	
		Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
6.6	Maatwerkvoorzieningen (WMO)	1.081	1.163	21	54	1.554	1.749	31	41	1.538	1.647	32	23
6.71	Maatwerkdienstverlening 18+	9.432	9.163	415	393	503	517	0	4	537	548	0	2
6.71a	Huishoudelijke hulp (WMO)					3.941	3.823	232	309	4.088	4.307	321	323
6.71b	Begeleiding (WMO)					2.848	4.022	0	0	3.131	4.737	0	0
6.71c	Dagbesteding (WMO)					1.180	122	0	0	1.253	48	0	0
6.71d	Overige maatwerkarrangementen (WMO)					0	0	0	0	0	0	0	0
6.72	Maatwerkdienstverlening 18-	9.336	8.844	0	4	702	741	0	7	697	705	0	23
6.72a	Jeugdhulp begeleiding					197	72	0	0	209	315	0	0
6.72b	Jeugdhulp behandeling					4.507	5.621	0	2	4.980	8.009	0	2
6.72c	Jeugdhulp dagbesteding					449	22	0	0	477	29	0	0
6.72d	Jeugdhulp zonder verblijf overig					0	0	0	0	0	0	0	0
6.73a	Pleegzorg					298	562	0	0	316	308	0	0
6.73b	Gezinsgericht					324	220	0	0	344	597	0	0
6.73c	Jeugdhulp met verblijf overig					2.350	2.135	0	0	2.597	3.257	0	0
6.74a	Jeugd behandeling GGZ zonder verblijf					1.534	763	0	0	1.613	169	0	0
6.74b	Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf					261	407	0	0	263	924	0	0
6.74c	Gesloten plaatsing					0	301	0	0	0	246	0	0
6.81	Geëscaleerde zorg 18+	295	252	338	338	73	82	0	0	86	86	0	0
6.81a	Beschermd wonen (WMO)					0	2	339	339	40	38	637	637
6.81b	Maatschappelijke- en vrouwenopvang (WMO)					16	13	0	0	17	14	0	0
6.82	Geëscaleerde zorg 18-	719	841	0	4	198	210	0	3	206	205	0	6
6.82a	Jeugdbescherming					476	406	0	6	566	573	0	0
6.82b	Jeugdreclassering					33	40	0	0	36	54	0	0
	Totaal	20.863	20.263	774	793	21.444	45.399	602	14.619	22.994	49.971	990	14.916

Bron: "8 Iv3 Taakveld 6 2022-2024".



3.2. Ontwikkeling realisatie per taakveld

De taakvelden zijn tussen 2022 en 2024 gewijzigd. Met ingang van 1 januari 2025 heeft er weer een herziening van de taakvelden plaatsgevonden. Bovendien sluit de administratie van de regionaal ingekochte zorg niet één-op-één aan op de deeltaakvelden. Daardoor moeten bijvoorbeeld de deeltaakvelden 6.71b begeleiding en 6.71c dagbesteding samengepakt worden. Daarom hebben we voor de taakvelden maatwerkdienstverlening 18+ en 18- en geëscaleerde zorg 18+ en 18- het totaal weergegeven van de subtaakvelden die hieronder vallen. Zo kunnen we toch de ontwikkeling door de jaren heen in beeld brengen.

3.2.1. Wmo

Maatwerkvoorzieningen (Wmo)

Tot dit taakveld horen materiële voorzieningen om zelfstandig te kunnen functioneren (Wmo) voor mensen met fysieke beperkingen die op basis van een beschikking verstrekt worden.

		2022		2023		2024	
(Bedragen x € 1.000)		Lasten begroot	Lasten gerealiseerd	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd
6.6	Maatwerkvoorzieningen (Wmo)	1.081	1.163	1.554	1.749	1.538	1.647

De lasten voor maatwerkvoorzieningen nemen in 2023 sterk toe (+50% ten opzichte van 2022). Vervolgens nemen de baten in 2024 licht af (-6%). Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat deze stijging is veroorzaakt door de herziening van de plekprijzen per 1 juli 2023.

Maatwerkdienstverlening 18+

Onder dit taakveld vallen de volgende onderdelen:

- individuele begeleiding;
- huishoudelijke verzorging;
- respijtzorg ten behoeve van mantelzorgers;
- individueel vervoer;
- financiële tegemoetkoming voor personen met een fysieke beperking, een psychische of psychosociale beperking van daarmee verband houdende extra kosten;
- schuldhelpverlening;
- PGB Wmo;
- eigen bijdragen.

		2022		2023		2024	
(Bedragen x € 1.000)		Lasten begroot	Lasten gerealiseerd	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd
6.71	Maatwerkdienstverlening 18+	9.432	9.163	503	517	537	548



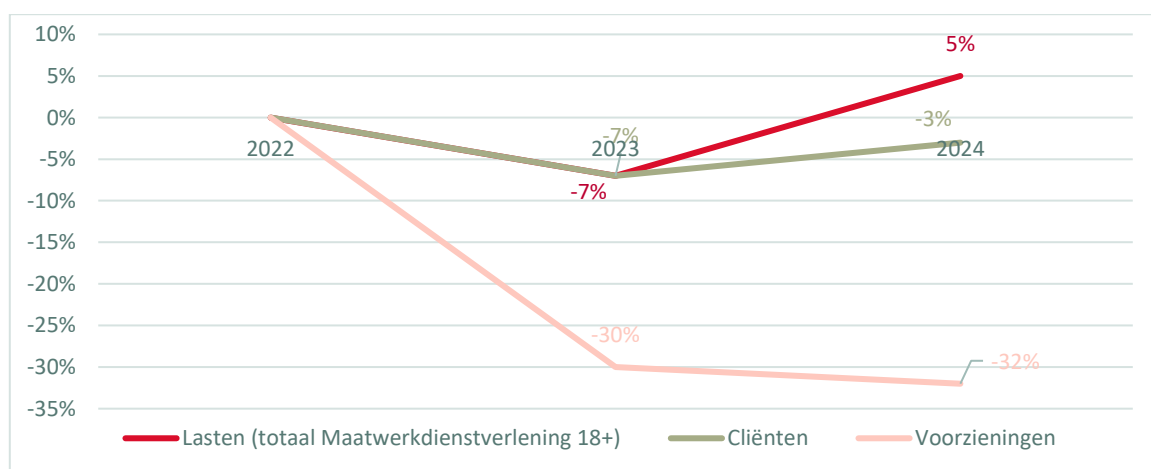
6.71a	Huishoudelijke hulp (Wmo)	3.941	3823	4.088	4307
6.71b	Begeleiding (Wmo)	2.848	4022	3.131	4737
6.71c	Dagbesteding (Wmo)	1.180	122	1.253	48
6.71d	Overige maatwerkarrangementen (Wmo)	0	0	0	0
Totaal		9.432	9.163	8.472	9.640

De totale gerealiseerde lasten voor maatwerkdienstverlening Wmo nemen in 2023 licht af (-7,5%). In 2024 zien we juist een toename in de lasten (+14%) ten opzichte van het voorgaande jaar. Bij dagbesteding is een afname te zien in de lasten over 2024 ten opzichte van 2023. Dit heeft te maken met de registratie van de regionale inkoop, die niet overeenkomt met de IV3 verdeling. Dagbesteding is de Wio; dit zit bij begeleiding. Dagbesteding en begeleiding moeten eigenlijk tezamen worden gezien. Dan zien we ook een toename; van €4.144.000 in 2023 naar €4.785.000 in 2024.

Aantal voorzieningen en cliënten

In onderstaande tabel wordt het aantal voorzieningen en het aantal cliënten van Wmo begeleiding in de jaren 2022 tot en met 2024 weergegeven.

	2022	2023	2024
6.6 Maatwerkvoorzieningen (Wmo)	146	25	6
6.71B Begeleiding (Wmo)	519	537	572
6.71C Dagbesteding (Wmo)	237	40	8
PGB	46	58	53
Afhandeling huisarts			1
Totaal aantal voorzieningen Wmo begeleiding	948	660	640
Aantal cliënten Wmo begeleiding	634	592	617



Uit bovenstaande tabel en grafiek wordt duidelijk dat het aantal voorzieningen en cliënten voor Wmo begeleiding de afgelopen jaren niet is toegenomen, terwijl de lasten wel zijn gestegen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat dit

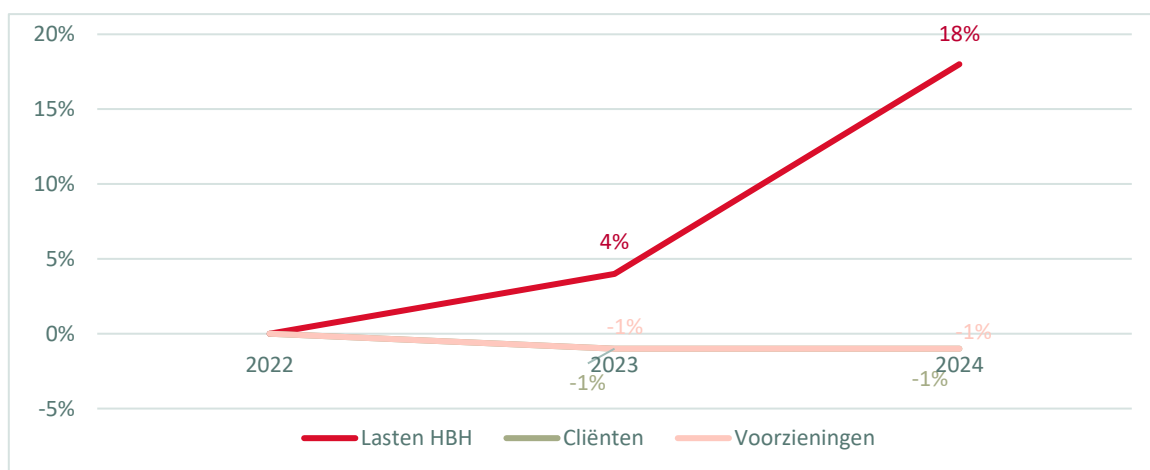


wordt veroorzaakt door de stijging in plekprijzen. De plekprijzen worden bepaald door zorgaanbieders en kunnen behoorlijk verschillen per aanbieder. Van tevoren is niet bekend welke cliënt naar welke zorgaanbieder gaat. Er wordt gekeken naar waar de cliënt de best passende zorg kan ontvangen, niet naar de prijs van de plek die daarbij hoort.

Daarnaast is het vanwege de timing van de herziening van de plekprijzen voor de gemeente lastig om hierop te begroten. In oktober kwam het collegevoorstel voor wijziging van de tarieven per 1 januari. Dan zit de begroting al in het bestuurlijk traject en is het niet meer mogelijk om deze wijziging mee te nemen. Dat wordt dan in de eerste tussenrapportage bijgesteld.

De volgende tabel laat de ontwikkeling in het aantal cliënten en het aantal voorzieningen voor taakveld 6.71a Huishoudelijke hulp (Wmo) zien.

	2022	2023	2024
Totaal aantal voorzieningen 6.71a HBH	1614	1599	1590
Aantal cliënten HBH	1474	1465	1463



In bovenstaande grafiek wordt de ontwikkeling van het aantal cliënten en voorzieningen in beeld gebracht en de stijging in de lasten voor huishoudelijke hulp weergegeven. Uit de grafiek komt naar voren dat het aantal cliënten en voorzieningen nauwelijks is veranderd sinds 2022, terwijl de totale lasten wel zijn gestegen in 2023 en 2024.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de schaa sprong in de lasten van huishoudelijke hulp met tarieven te maken heeft. De gemeente merkt dat de salarissen van huishoudelijke hulpen sterk zijn gestegen ten opzichte van een aantal jaar geleden. Waar het uurtarief voor huishoudelijke hulp per 1 januari 2022 € 30,60 was, is het uurtarief per 1 januari 2025 € 37,80. Een stijging van 23,5%.

3.2.2. Jeugd

Maatwerkdienstverlening Jeugd

Onder dit taakveld vallen de volgende onderdelen:

- begeleiding 18-, jeugd- en opvoedhulp;



- jeugd-GGZ;
- jeugdzorg aan verstandelijk beperkten;
- vervoer (18-);
- PGB Jeugd;
- persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf voor de doelgroep 18-;
- jeugdzorg-plus (gesloten jeugdhulp).

		2022		2023		2024	
(Bedragen x € 1.000)		Lasten begroot	Lasten gerealiseerd	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd
6.72	Maatwerkdienstverlening 18-	9.336	8.844	702	741	697	705
6.72a	Jeugdhulp begeleiding			197	72	209	315
6.72b	Jeugdhulp behandeling			4.507	5621	4.980	8009
6.72c	Jeugdhulp dagbesteding			449	22	477	29
6.72d	Jeugdhulp zonder verblijf overig			0	0	0	0
6.73a	Pleegzorg			298	562	316	308
6.73b	Gezinsgericht			324	220	344	597
6.73c	Jeugdhulp met verblijf overig			2.350	2135	2.597	3257
6.74a	Jeugd behandeling GGZ zonder verblijf			1.534	763	1.613	169
6.74b	Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf			261	407	263	924
6.74c	Gesloten plaatsing			0	301	0	246
Totaal		9.336	8.844	10.622	10.844	11.496	14.559

Net als bij maatwerkdienstverlening 18+, hebben we voor dit taakveld de totale ontwikkeling van de baten en lasten bij elkaar opgeteld om een vergelijking met 2022 mogelijk te maken. We zien zowel in 2023 (+22,6%) als in 2024 (+34,5%) een forse stijging van de lasten ten opzichte van het voorgaande jaar.

Op Jeugdhulp begeleiding (+438%) en behandeling (+42,5%) is een sterke toename te zien in 2024. Ook op de deeltaakvelden gezinsgericht (+271%), Jeugdhulp met verblijf (+52,6%) en Jeugdhulp crisis (+227%) zien we een sterke toename van de lasten in 2024 in vergelijking met 2023.

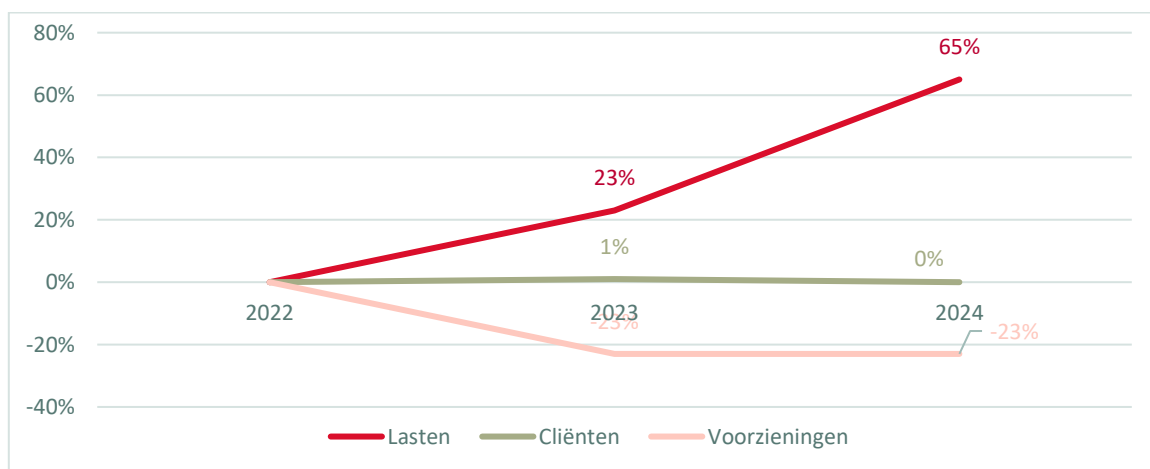
Op de deeltaakvelden pleegzorg (-46%), Jeugdhulp behandeling GGZ zonder verblijf sterke afname (-77,9%) en gesloten plaatsing (-18,3%) zijn de lasten juist lager in 2024 ten opzichte van 2023.

Aantal voorzieningen en cliënten

In onderstaande tabel en grafiek wordt de ontwikkeling van het aantal cliënten en voorzieningen in beeld gebracht.



	2022	2023	2024
6.72A Jeugdhulp begeleiding	32	25	32
6.72B Jeugdhulp behandeling	767	839	825
6.72C Jeugdhulp dagbesteding	96	19	13
6.73A Pleegzorg	26	20	20
6.73B Gezinsgericht	10	6	10
6.73C Jeugdhulp met verblijf overig	32	36	36
6.74A Jeugd behandeling GGZ zonder verblijf	329	24	42
6.74B Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf	26	28	25
6.74C Gesloten plaatsing	1	2	2
6.82A Jeugdbescherming	71	64	61
6.82B Jeugdreclassering	4	8	7
PGB	39	40	30
Afhandeling huisarts			10
Totaal cliënten Jeugd	913	918	910
Voorzieningen	1443	1111	1113



Ook bij dit taakveld moet vanwege de splitsing in taakvelden vooral gekeken worden naar het totaal. De percentages in de grafiek geven de stijging/daling ten opzichte van 2022 aan. Het totale aantal cliënten is redelijk stabiel, het aantal voorzieningen is afgenomen ten opzichte van 2022. Wel zien we een flinke stijging in totale lasten. Dat is de stijging in plekprijzen voor IAJ, geeft de ambtelijke organisatie aan. De duur van trajecten is significant toegenomen in 2024 ten opzichte van 2023. Dit is te zien in onderstaande tabel.

	Aantal kinderen		Gemiddelde duur in dagen	
	Behandeling	Begeleiding	Behandeling	Begeleiding
2023	630	276	126	145
2024	635	254	188	218



Ook wordt aangegeven dat de IAJ-trajecten in 2024 veel zijn ingezet ter overbrugging naar een passende plek met verblijf. In één geval is er 24-uursbegeleiding ingezet ter overbrugging, de kosten van dit traject waren € 88.000,00. Ook (een deel van) landelijk ingekochte zorg valt onder IAJ, in 2024 was er voor een kind een traject dat € 227.000,00 heeft gekost. De ambtelijke organisatie signaleert dus niet alleen een toename van de duur van trajecten, maar ook een aantal erg dure casussen. In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de 10 duurste casussen weergegeven. Daarnaast zijn er voor dit taakveld volgens de organisatie ook behoorlijke aantallen individuele overeenkomsten (IO's) afgegeven, die doorgaans duurder zijn dan de regionaal ingekochte zorg. Hier gaan we in paragraaf 3.3 verder op in.

	2022	2023	2024
Kosten 10 duurste cliënten Jeugdzorg	€1.396.000	€1.765.000	€2.559.000
Stijging (t.o.v. 2022)		+26%	+83%

3.2.3. Geëscaleerde zorg

Geëscaleerde zorg 18+

Onder dit taakveld vallen de volgende onderdelen:

- vrouwenopvang, aanpak huiselijk geweld (Veilig thuis);
- beschermd wonen voor personen met psychische of psychosociale problemen;
- inloof functie GGZ;
- maatschappelijke opvang voor cliënten met een meervoudige problematiek, waaronder verslaving;
- Wmo maatwerkdienstverlening en - maatwerkvoorzieningen bij opvang.

		2022		2023		2024	
(Bedragen x €1.000)		Lasten begroot	Lasten gerealiseerd	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd
6.81	Geëscaleerde zorg 18+	295	252	73	82	86	86
6.81a	Beschermd wonen (Wmo)			0	2	40	38
6.81b	Maatschappelijke- en vrouwenopvang (Wmo)			16	13	17	14
Totaal		295	252	89	97	143	138

We zien een sterke afname van de gerealiseerde lasten voor geëscaleerde zorg 18+ in 2023 ten opzichte van 2022 (-61,6%). In 2024 nemen de lasten juist toe ten opzichte van 2023 (42,3%). Deze toename zit vooral in beschermd wonen. Desondanks zijn de totale lasten op dit taakveld in 2024 lager ten opzichte van 2022.

Geëscaleerde zorg 18-

Onder dit taakveld vallen de volgende onderdelen:

- kinderschermingsmaatregelen, aanpak kindermishandeling;
- jeugdreclassering;
- opvang (18-);
- vrouwenopvang/huiselijk geweld (18-);
- beschermd wonen (18-);



- programma's rond verslaving (18-);
- PGB jeugd;
- individuele maatwerkdienstverlening voor jeugdigen 18- in opvangvoorziening;
- ouderbijdragen.

		2022		2023		2024	
	(Bedragen x1.000)	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd	Lasten begroot	Lasten gerealiseerd
6.82	Geëscaleerde zorg 18-	719	841	198	210	206	205
6.82a	Jeugdbescherming			476	406	566	573
6.82b	Jeugdreclassering			33	40	36	54
Totaal		719	841	707	656	808	832

Op het taakveld Geëscaleerde zorg 18- is een afname van de gerealiseerde lasten te zien in 2023 (-22%). Het volgende jaar nemen de lasten juist toe (+26,8%). Deze stijging zit zowel in jeugdbescherming als reclassering. Toch zijn de totale lasten voor dit taakveld in 2024 net iets lager dan in 2022.

3.3. Analyse op aspecten

3.3.1. Ontwikkeling plekprijzen

De regionale inkoop heeft betrekking op een aantal segmenten. De gemeenten kopen een aantal plekken in bij zorgaanbieders. Een plek is 365 dagen. De plekprijzen hebben aanbieders zelf mogen bepalen. Bij dezelfde productcodes kunnen de prijzen daardoor per aanbieder verschillen.

Bij het doorverwijzen naar tweedelijnszorg hebben consultants geen inzicht in de plekprijzen van zorgaanbieders. Het uitgangspunt is dat de cliënt centraal staat, waarbij de gemeente zoekt naar de best passende zorg voor de individuele situatie. Hierdoor zijn cliënten doorverwezen naar zorgaanbieders met de meest geschikte expertise, terwijl vergelijkbare expertise mogelijk ook beschikbaar was bij andere aanbieders met een lagere plekprijs.

In een collegevoorstel van 12 september 2023 zijn de herijkte tarieven voor plekprijzen voor de periode van 1 juli 2023 tot 1 januari 2025 vastgesteld. Per 1 januari 2024 zijn de plekprijzen geïndexeerd met het in december 2023 bekende OVA- en PPC-percentages volgens de verhouding 90/10. 90% OVA en 10% PPC. Het indexpercentage is 6,72%. Bij een gelijkblijvende afname van plekken in dezelfde verhouding bij verschillende zorgaanbieders is de regionale kostenstijging als volgt:

Segment	Procentuele kostenstijging
IAJ	28,6%
GWV	22,3%
Wmo IO	18,6%
Wmo Wonen	22,3%

Bron: Collegevoorstel vaststellen aangeboden plekprijzen herijking lump sum wmo jeugdhulp, 12 september 2023.



De kostenstijging is per gemeente verschillend omdat niet in dezelfde mate van de dezelfde zorgaanbieder gebruikt wordt gemaakt en de prijsstijging tussen zorgaanbieders per aanbieder per subsegment verschilt.

In een collegevoorstel van 19 november 2024 zijn de definitieve plekprijzen 2025 vastgesteld. De derde lumpsumperiode is op 31 december 2024 geëindigd. Bij 46 aanbieders is de plekprijs voor 2025 verhoogd met de voorlopige OVA/PPC van 3,94%. Met 12 zorgaanbieders zijn maatwerkafspraken gemaakt. De financiële impact van deze afspraken komt regiobreed neer op een gemiddeld prijseffect van 5,02%.

We plaatsen hierbij de kanttekening dat de stijging van de plekprijzen niet gelijk loopt met de kalenderjaren.

In de systematiek van plekbepaling ligt de wat-vraag bij de gemeente (wat heeft de cliënt nodig?) en de hoe-vraag bij de zorgaanbieder (hoe krijgt de cliënt zorg en voor hoeveel uur?). De zorgintensiteit heeft de gemeente zelf niet in beeld. Zorgaanbieders hebben dit zelf berekend in de eigen plekprijs. Zorgaanbieders zijn in hun plekprijsberekening uitgegaan van een bepaald aantal uren per cliënt.

Voor 2026 – bij de overgang naar pxq – is inzicht in de zorgintensiteit van bestaande cliënten weer noodzakelijk. Vanaf begin 2025 wordt geprobeerd in Civision een schaduwbestand bij te houden om inzicht te krijgen in hoeveel uur zorg dan in rekening zal worden gebracht.

3.3.2. Gemiddelde kosten voorzieningen per maand

Uit de data die wij hebben ontvangen van de uitgegeven voorzieningen per maand voor Jeugd, Wmo begeleiding en hulp bij huishouden hebben wij het gemiddelde bedrag dat een voorziening per maand kost berekend. In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van dit gemiddelde bedrag weergegeven. Ook hebben we het aandeel voorzieningen dat duurder is dan gemiddeld procentueel weergegeven. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat de gemiddelde kosten per voorziening voor 2022 niet representatief zijn. In de eerste helft van 2022 gold nog de oude inkoop op basis van pxq en in de tweede helft van 2022 was de financiering op basis van lumpsum. Tussen de eerste en tweede helft van 2022 is er een daling van 12% in kosten.

Gemiddeld bedrag per maand	2022	2023	2024	% 2024 i.r.t. 2022
Jeugd	€811,20	€1076,72	€1398,14	+72,35%
Aandeel groter dan gemiddeld	28%	19%	16%	
Wmo begeleiding	€488,15	€615,64	€721,40	+47,78%
Aandeel groter dan gemiddeld	49%	59%	65%	
Hulp bij huishouden	€254,34	€262,43	€292,77	+15,10%
Aandeel groter dan gemiddeld	45%	42%	43%	

Op alle drie de taakvelden zien we de gemiddelde kosten stijgen. Bij jeugd is de toename het grootst. Naast een stijging van de prijzen (zie vorige deelparagraaf) is een plausibele verklaring hiervoor dat de zwaarte van de voorzieningen toeneemt. Zwaardere voorzieningen kosten meer. Bij jeugd ligt het aandeel groter dan gemiddeld tussen de 28% en 16%; dit aandeel wordt ieder jaar iets kleiner. Dit is een indicatie dat er een klein aantal casussen is dat relatief duur is en daarmee de gemiddelde prijs sterk beïnvloedt. Ook ondersteunt dit het beeld dat de gemiddelde casus intensiever is dan in eerdere jaren: de gemiddelde prijs stijgt en dit stijgt harder dan het aantal casussen dat boven het gemiddelde ligt.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt dit beeld onderschreven. Binnen de vanuit de Jeugdwet verleende zorg wordt geconstateerd dat er over het algemeen meer intensieve zorg wordt verleend. Landelijk zijn er minder passende,



gespecialiseerde verblijfsplekken door sluiting van locaties, waardoor jongeren minder snel een plek hebben. Hierdoor moet er langer gebruik worden gemaakt van (intensieve) ambulante ondersteuning om escalatie te voorkomen.

Daarnaast beschrijft de ambtelijke organisatie dat het meer dan eens voorkomt dat er wanneer er een verblijfsplek is gevonden deze toch niet passend blijkt te zijn. Hierdoor wordt deze zorg dan soms afgebroken en moet er wederom intensieve ambulante begeleiding thuis worden ingezet. In andere gevallen wordt een niet-passende verblijfsplek toch passend gemaakt door inzet van meerzorg (ambulante ondersteuning). Consulanten blijven uitkijken naar een meer passende plek, maar ter overbrugging kan het noodzakelijk zijn dat er een niet-passende plek moet worden gebruikt in combinatie met meerzorg.

Ten slotte kan het nog zijn dat jongeren uit een verblijfsplek komen en overgaan naar ambulante ondersteuning, het is een misvatting dat deze ambulante ondersteuning, vanwege de intensiteit, goedkoper is of zal zijn.

Bij het taakveld Wmo begeleiding zien we de gemiddelde kosten ook sterk stijgen. Op dit taakveld ligt het aandeel groter dan gemiddeld juist relatief hoog. Wat betekent dat de meeste voorzieningen duurder zijn dan het gemiddelde. Maar hier zitten dan waarschijnlijk geen echte uitschieters bij zoals bij Jeugd het geval is.

Ook in hulp bij het huishouden nemen de kosten van een voorziening per maand toe, alhoewel deze stijging minder sterk is dan bij Jeugd en Wmo begeleiding. Het aandeel voorzieningen dat groter is dan gemiddeld blijft stabiel.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de kosten van alle vormen van zorg ingezet vanuit de Jeugdwet en de Wmo toenemen vanwege nieuwe CAO's en hieraan verbonden loonstijgingen. Er is bovendien een hoog verloop van personeel bij zorgaanbieders binnen de huidige wetten, waardoor er meer zzp'ers worden ingezet. Dit leidt tot (nog) hogere personeelskosten, waardoor de kostprijzen van alle trajecten toenemen.

Ook wordt aangegeven dat het door wachtlijsten bij zorgaanbieders, binnen zowel de Jeugdzorg als de Wmo, kan voorkomen dat er andersoortige zorg moet worden ingezet, om te voorkomen dat situaties escaleren. Ter overbrugging wordt dus niet- passende zorg ingezet. Dit leidt dus niet tot verbetering en/of stabilisering van situaties, maar puur het voorkomen van escalatie met extra/hogere kosten tot gevolg.

3.3.3. Individuele overeenkomsten

In onderstaande tabel wordt het aantal individuele overeenkomsten (IO's) en het aandeel IO's ten opzichte van het totaal aantal cliënten in de jaren 2022-2023-2024 weergegeven.

	2022		2023		2024	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
6.72A Jeugdhulp begeleiding	1	3%	3	12%	7	22%
6.72B Jeugdhulp behandeling	14	2%	31	4%	41	5%
6.72C Jeugdhulp dagbesteding	1	1%	2	11%	2	15%
6.73A Pleegzorg		0%		0%		0%
6.73B Gezinsgericht		0%	3	50%	4	40%
6.73C Jeugdhulp met verblijf overig	3	9%	8	22%	12	33%
6.74A Jeugd behandeling GGZ zonder verblijf	2	1%	8	33%	18	43%



6.74B Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf	0%	1	4%	1	4%	
6.74C Gesloten plaatsing	0%	1	50%	2	100%	
6.82A Jeugdbescherming	0%		0%		0%	
6.82B Jeugdreclassering	0%		0%		0%	
PGB	0%		0%		0%	
Afhandeling huisarts					0%	
Totaal Jeugd	19	2%	50	5%	73	8%
6.6 Maatwerkvoorzieningen (Wmo)	0%	4	16%	6	100%	
6.71B Begeleiding (Wmo)	6	1%	29	5%	33	6%
6.71C Dagbesteding (Wmo)	3	1%	11	28%	8	100%
PGB	0%		0%		0%	
Totaal Wmo	9	1%	37	6%	36	6%

Voor zowel Jeugd als Wmo begeleiding is een toename te zien in het aantal en aandeel IO's. Deze worden buiten de regionale inkoop afgesloten voor een specifieke cliënt, wanneer de benodigde ondersteuning niet past binnen de bestaande, regionaal ingekochte zorg.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat het voorkomt dat een zorgaanbieder van een verblijflocatie besluit om geen onderaannemer meer te zijn bij een gecontracteerde zorgaanbieder terwijl hier wel cliënten zijn geplaatst. Deze cliënten kunnen niet zomaar worden overgeplaatst omdat het een passende plek is of er op korte termijn geen andere alternatieven zijn. De gemeente moet dan een individuele overeenkomst afsluiten.

IO's worden vaak ingezet voor uitzonderlijke, complexe of spoedeisende situaties, waardoor de tarieven per cliënt hoger kunnen uitvallen dan bij reguliere, collectieve inkoop. Daarnaast vragen IO's om meer inzet qua contractmanagement en toezicht, wat extra administratieve lasten en kosten met zich meebrengt. En door het maatwerk en de soms beperkte onderhandelingspositie, is er minder grip op prijsstelling en volume dan bij regionale ingekochte zorg.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat zij in Civision niet registreren wat de achtergrond is van de overeenkomsten. Daardoor is er onvoldoende beeld van de achtergrond van deze overeenkomsten die zij hebben afgesloten met zorgaanbieders.

3.3.4. Wachtlijsten

Er is geen inzicht in wachtlijsten. De wachtlijsten worden niet in systemen bijgehouden, hoewel dit wel de afspraak was vanuit de regionale inkoop. De ambtelijke organisatie geeft aan dat het in het systeem dus niet inzichtelijk is of er een wachtlijst is voor Wmo en Jeugd. Wel is inzichtelijk dat er in 2024 een wachtlijst is geweest voor huishoudelijke hulp, maar deze is niet meer herroepbaar. Er is een inhaalslag geweest waardoor er aan het eind van het jaar geen inwoners meer op de wachtlijst stonden.

Zeker bij Jeugd, komt het voor dat inwoners soms acuut zorg nodig hebben. Als de zorgaanbieder die het meest geschikt zou zijn op dat moment geen plek heeft, wordt tijdelijk een andere aanbieder gekozen.



3.3.5. Toegangsproces

Een inwoner met een vraag komt binnen bij het Sociaal Team, via de balie, het KCC of de website en heeft dan contact met een integraal consulent (voor zowel Jeugd als Wmo). Tijdens het eerste gesprek komt het te behalen resultaat aan de orde. Er wordt gekeken naar de eigen mogelijkheden van de inwoner en zijn eigen netwerk. En/of welke lokale algemeen toegankelijke voorzieningen de sociale basis kan bieden. En welke voorliggende voorzieningen ingezet kunnen worden. Als dat onvoldoende blijkt voor het behalen van het resultaat, wordt de inzet van een maatwerkvoorziening besproken.

In onderstaande tabel wordt het aandeel verwijzingen voor cliënten Jeugd weergegeven. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat dit niet bij elke cliënt is ingevuld. Deze worden weergegeven in de rij Onbekend (niet ingevuld).

Verwijzer Jeugd	2022	2023	2024
Gecertificeerde instelling	10%	8%	12%
Gemeente	52%	48%	57%
Huisarts	20%	22%	3%
Jeugdarts	1%	1%	0%
Medisch specialist	5%	5%	1%
Rechter, Raad voor de Kinderbescherming of Officier van Justitie	6%	6%	11%
Zelfverwijzer/geen verwijzer	0%	1%	1%
Onbekend (niet ingevuld)	4%	9%	15%

Uit de tabel blijkt dat er bijna een verdubbeling van het aandeel verwijzingen vanuit het gedwongen kader heeft plaatsgevonden in 2024 (Rechter, Raad voor Kinderbescherming of Officier van Justitie). Deze verplichte maatregelen worden ingezet als het in een gezin onveilig is en vrijwillige hulp onvoldoende helpt. Maatregelen uit het gedwongen kader zijn doorgaans intensiever en duurder dan vrijwillige trajecten. Deze maatregelen vragen vaak om meer specialistische zorg en langdurige begeleiding, wat hogere kosten tot gevolg heeft. Tegelijkertijd heeft de gemeente beperkte invloed op de instroom via het gedwongen kader wat kan leiden tot onvoorspelbare kosten.

Het invullen van de verwijzer is geen verplicht veld in Civision bij de indicatie waardoor dit niet altijd wordt ingevuld. We zien dat dit bij Wmo bijna niet gebeurt (zie onderstaande tabellen). Dit maakt het lastig om iets te zeggen over de verhouding in verwijzing. Dat ligt bij Wmo vanzelfsprekend anders dan bij Jeugd, omdat Wmo veelal via de gemeente gaat.

Verwijzer Wmo begeleiding	2022	2023	2024
Gemeente	4%	7%	3%
Zelfverwijzer/geen verwijzer	0%	4%	-
Onbekend (niet ingevuld)	96%	90%	97%

Verwijzer hulp bij huishouden	2022	2023	2024
Gemeente	3%	2%	4%
Gecertificeerde instelling	0%	0%	0%
Onbekend (niet ingevuld)	97%	98%	96%



3.3.6. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers)

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers) zijn jongeren die alleen of samen met andere kinderen of 'vreemde' volwassenen naar Nederland komen en hier asiel aanvragen. AMV'ers onder de 15 jaar worden opgevangen door pleeggezinnen onder verantwoordelijkheid van Nidos. AMV'ers vanaf 15 jaar met een verblijfsvergunning worden in kleine opvanglocaties van het COA voor een klein aantal jongeren in gemeenten geplaatst. Hier worden ze intensief begeleid bij de ontwikkeling naar volwassenheid. Het Nidos (de voogd) is verantwoordelijk voor de individuele begeleiding van de jongeren.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kosten van 'Jeugd-GGZ/AWBZ conform de Jeugdwet' voor AMV'ers. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor het realiseren van alle jeugdhulp (voor zover die niet valt onder de dekking van de Regeling Zorg Asielzoekers en de Nidos Justitie Ziektekostenregeling) voor minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van Nidos vallen en die niet in een COA-voorziening verblijven. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van kinderschermings-maatregelen ten behoeve van niet rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdelingen die de kinderrechter aan andere gecertificeerde instellingen dan Nidos opdraagt.

Bronckhorst vangt in de komende 10 jaar 221 AMV'ers op. Naar verwachting zal dit impact hebben op het gebruik van Jeugdhulp. Deze jongeren hebben vaak een traumatische vlucht naar Nederland gemaakt en zijn hier zonder ouders aangekomen, waardoor zij kampen met stress of trauma wat kan leiden tot meer psychische klachten en dus meer vraag naar (Jeugd)hulp.

Uit onderzoek van Pharos¹ komt naar voren dat AMV'ers een hogere kans op psychische problemen dan andere vluchtelingen en kinderen met een migrantenachtergrond. Zelfs jaren nadat zij een verblijfsvergunning hebben gekregen. Zo komt het vaak voor dat familieleden in het land van herkomst hoge verwachtingen hebben van de jongeren die naar Nederland zijn gekomen. Bijvoorbeeld dat zij op korte termijn succesvol en welvarend worden, de familie financieel ondersteunen en gezinshereniging bewerkstelligen. Het niet aan deze verwachtingen voldoen, kan leiden tot stress, verdriet, schuld, schaamte, boosheid of psychische problemen. Daarnaast ontbreekt bij AMV'ers de belangrijke beschermende factor van nabije ouderlijke en familiesteun. Ze zijn vaak onzeker over hun toekomst en kunnen in hun vlucht naar Nederland schokkende gebeurtenissen hebben meegemaakt.

Gezien de problematiek waar deze doelgroep mee kampt en de begeleidingsbehoefte die daarmee gepaard gaat, zal de opvang van 221 AMV'ers de komende jaren naar verwachting impact hebben op de kosten voor Jeugdhulp in Bronckhorst.

3.3.7. Bandbreedte

Vooraf wordt gekeken hoeveel plekken de gemeente nodig heeft bij een zorgaanbieder. Dit wordt gedaan op basis van data over 2020 en 2021. Vanwege de impact van de coronaperiode is het lastig om op basis van deze jaren te bepalen hoeveel plekken de gemeente nodig heeft. Na afloop van het contractjaar wordt afgerekend met zorgaanbieders op basis van het aantal plekken en verrekend met de gemeenten onderling voor de segmenten Integrale Ambulante Jeugdhulp (IAJ), Gezins- en Woonvormen (GWV) en Wmo Integrale Ondersteuning (WIO).

¹ [Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen \(amv's\) - Pharos](#)



Zorgaanbieders worden betaald voor de bezette plekken, waarbij rekening wordt gehouden met een vooraf vastgestelde bandbreedte. Dit is een marge tussen de onderprestatie (minimale prestatie) en bovenprestatie (maximale prestatie) van zorgaanbieders. Per segment is een bandbreedte van 2,5% of 5% bepaald.

De bandbreedte heeft voor Bronckhorst per saldo nadelig uitgepakt. Het aantal plekken wordt per aanbieder per subsegment vooraf bepaald en ingekocht. Bijvoorbeeld: bij een aanbieder heeft SDA voor het subsegment ondersteuning 28,8 plekken ingekocht. De bandbreedte van het segment is 5%; dit zijn dan tussen de 27,3 en 30,2 plekken. Als er minder dan 27,3 plekken worden afgenomen, pakt dit negatief uit: de gemeenten betalen voor plekken die niet zijn gebruikt. Als er meer dan 30,2 plekken worden afgenomen, is dat ten nadele van de zorgaanbieder.

Na afloop van het contractjaar wordt per aanbieder en per subsegment gekeken hoeveel plekken zijn gebruikt en of dit binnen de bandbreedte valt. Het kan dus bij de ene aanbieder positief uitvallen en bij de ander negatief. Per saldo heeft de bandbreedte voor de hele regio, en dus ook voor Bronckhorst, nadelig uitgepakt. Dit betekent dat de gemeente per saldo voor zorg heeft moeten betalen zonder zorg te krijgen

		LS1 (1-7-2022 t/m 30-6-2023)	LS2 (01-07-2023 t/m 31-12-2023)	LS3 (01-01-2024 t/m 31-12-2024)
Totaal Jeugd Wmo	Bronckhorst	2,4%	2,3%	2,5%
	SDA	1,7%	1,6%	2,0%
Jeugd	Bronckhorst	2,3%	3,0%	3,2%
	SDA	2,1%	2,4%	3,0%
Wmo	Bronckhorst	2,6%	0,9%	1,2%
	SDA	1,3%	0,4%	0,5%

Ter illustratie van het berekenen van de bandbreedte van de realisatie:

In LS3 is de realisatie op het totaal van Wmo en Jeugd voor Bronckhorst bijna €12,3 miljoen. Er is net iets meer dan €13 miljoen bevoorschot. Het verschil hiertussen is net iets minder dan €716.000. De waarde van de bandbreedte is ruim €312.000 (het totaal van subsegmenten bij zorgaanbieders dat negatief of positief buiten de bandbreedte valt). Totaal moet Bronckhorst dan €403.000 betalen (het verschil tussen realisatie en voorschot – de waarde bandbreedte). De bandbreedte ten opzichte van de realisatie is dan 2,5% (waarde bandbreedte / realisatie).

Alle bandbreedtes van 2022, 2023 en 2024 zijn in 2024 geboekt. De totale bandbreedte van €643.000 uit 2024 is dus niet geheel structureel. Voor 2025 hoeft de gemeente dus met minder bandbreedte rekening te houden en vanaf 2026 is er, met de nieuwe inkoop op basis van pxq, geen bandbreedte meer.

Hoewel deze methode als "lumpsum" wordt aangeduid, is dit het eigenlijk niet. De gemeente werkt met bevoorschotting van zorgaanbieders, waarna de gemeente afrekent met de zorgaanbieder en verrekent met de deelnemende gemeenten.

Ambtelijk wordt aangegeven dat de huidige manier van bekostiging het lastig maakt om een goede begroting te maken. Het lastige van deze systematiek is dat de gevolgen van de definitieve bandbreedte pas aan het einde van het contractjaar kunnen worden vastgesteld. Daarnaast was de startdatum van de regionale inkoop 1 juli 2022. Het eerste halfjaar van 2022 was de financiering nog op basis van pxq, het tweede halfjaar op basis van lumpsum. Op dat moment is het onmogelijk om iets over de bandbreedte te berekenen.



De gemeente weet op het moment dat de begroting wordt opgesteld nog niet wat er met de bandbreedte gebeurt en kan daar dus niet op begroten. Ook de nieuwe plekprijzen worden pas bekend gemaakt op het moment dat deze niet meegenomen kunnen worden in de begroting voor het komende jaar. Vanaf 2026 gaat de regio terug naar pxq en wordt er dus niet meer met bandbreedtes gewerkt. Voor gemeenten wordt dan het werkelijke aantal uren in rekening gebracht. De ambtelijke organisatie hoopt hierdoor ook beter een raming te maken.

3.4. Samenpakkend

Uit de analyses uit dit hoofdstuk leiden we het volgende af:

- De toename van de lasten Wmo en Jeugd zijn voornamelijk te verklaren door:
 - Prijsstijgingen Wmo en Jeugd
Alleen al voor de periode 1 juli 2023 tot 1 januari 2025 was bij de vaststelling van de gewijzigde plekprijzen voor regionaal niveau een kostenstijging voorzien van 18,6% voor Wmo Integrale Ondersteuning tot 28,6% voor Integrale Ambulante Jeugdhulp. Dit verklaart waarom de lasten Wmo stijgen bij gelijkblijvende aantallen cliënten.
 - Verzwaring zorgvraag Jeugd
Naast de prijsstijgingen leidt de verzwaring van de zorgvraag binnen Jeugd tot hogere lasten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit:
 - de grotere stijging van de lasten bij gelijkblijvende aantallen cliënten
 - de forse stijging van de gemiddelde kosten voorzieningen per maand binnen Jeugd met een klein aantal casussen dat relatief duur is en daarmee de gemiddelde prijs sterk beïnvloedt
 - de toename van het aandeel individuele overeenkomsten
 - de toename van het aandeel verwijzingen vanuit het gedwongen kader (in 2024 bijna een verdubbeling ten opzichte van 2023).
 - de informatie ontvangen van de ambtelijke organisatie waaruit blijkt dat de verzwaring van de zorgvraag leidt tot de inzet van duurdere voorzieningen
- Deze verklarende factoren zijn structureel van aard. In ieder geval mag niet worden verwacht dat met beleidsmatige interventies de verzwaring van de zorgvraag Jeugd in de komende jaren aanzienlijk wordt verzacht. Prijsdalingen hoeven ook niet te worden verwacht. Sterker, rekening moet worden gehouden met verdere prijsstijgingen. Dit maakt dat de tekorten structureel van aard zijn. In de begroting 2025 is reeds voorzien in een stijging van de prijzen. In de meerjarenbegroting 2026-2029 moet gelet op de realisatie 2024 rekening worden gehouden met een aanvullende stijging van de lasten Wmo en Jeugd en met eventuele aanvullende prijsstijgingen in relatie tot wat is voorzien in de gewijzigde begroting 2025-2028.
- Met de nieuwe inkoopmethodiek valt het werken met de bandbreedte weg waardoor financiële ruimte ontstaat. In lumpsumperiode 3 is dit €312.000. Deze is echter niet zo omvangrijk dat deze de te verwachten lasten en het verschil ten opzichte van de begroting 2025 kunnen opvangen.



4. Conclusie

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die centraal staan in dit deel van het onderzoek. Met de beantwoording en de daaraan ten grondslag liggende analyses in de voorgaande hoofdstukken duiden we het tekort op Wmo en Jeugd in 2024. Er is alleen gekeken naar de ontwikkeling van de lasten. Eventuele ontwikkelingen aan de kant van de baten in de Voorjaarsnota van het Rijk kunnen bij de Perspectiefnota worden meegenomen.

Wat is de opbouw van het tekort?

In 2024 laten de gerealiseerde lasten een tekort van €3,8 miljoen zien. Ten opzichte van het (gewijzigd begroot) budget 2024 is dit -16,62%. Dat tekort zit vooral op de onderdelen Wmo begeleiding, Jeugd begeleiding, Jeugd behandeling, gezinsgericht, jeugdhulp met verblijf en jeugdhulp crisis.

Welk deel van het tekort is structureel te begroten?

Voor de beantwoording van deze vraag hebben we eerst in beeld gebracht hoe de lasten Wmo en Jeugd zich hebben ontwikkeld en in welke mate in de gewijzigde begroting voor de jaren 2025 en 2026 daarmee rekening is gehouden. Op basis van calculaties gemaakt in hoofdstuk 2 blijkt dat het verschil tussen de gerealiseerde lasten in 2024 en de begrote lasten voor 2026 – inclusief indexatie - € 3.527.783 is.

Voor zover nu is te overzien, moet bij het opstellen van de meerjarenbegroting 2026-2029 dus structureel rekening worden gehouden met € 3,53 miljoen aan hogere lasten dan reeds was voorzien in de gewijzigde begroting voor het jaar 2026, uitgaande van gelijkblijvende lasten als gerealiseerd in 2024.

Uit de ontwikkelingen Wmo en Jeugd in Bronckhorst blijkt dat te verwachten is dat de toegenomen lasten structureel van aard zijn. Dit komt omdat de toename van de lasten vooral te verklaren zijn uit de stijging van de prijzen en de verzwaring van de zorgvraag Jeugd. De ontwikkelingen in Bronckhorst zijn daarmee overwegend gelijk aan de landelijke ontwikkelingen. In welke mate de ontwikkelingen in Bronckhorst precies vergelijkbaar zijn met vergelijkbare gemeenten, wordt in deel 2 van het onderzoek in beeld gebracht.

Hierbij horen de volgende disclaimer en kanttekeningen:

- De ontwikkeling van de lasten Jeugd worden in sterke mate bepaald door individuele casuïstiek. Een of een paar zware dossiers, of juist het afschalen daarvan, hebben een grote financiële impact. Het prognosticeren van uitgaven in het sociaal domein, is en blijft daardoor lastig.
- In deze analyses is niet gekeken naar wat het Rijk doet in en voor het sociaal domein. Een (eventuele) extra Rijksbijdrage voor het sociaal domein heeft een positief effect op het saldo van het sociaal domein.
- In de pijplijn, op Rijksniveau, is het afschaffen van het abonnementstarief. Nog niet inzichtelijk is in welke mate dit effect heeft op de zorgvraag, met name wat betreft hulp bij het huishouden.
- Bronckhorst vangt in de komende 10 jaar 221 AMV'ers op. Gezien de problematiek waar deze doelgroep mee kampt en de begeleidingsbehoefte die daarmee gepaard gaat, kan dit een impact hebben op de kosten voor Jeugdhulp.
- Door veranderende CAO's en het personeelstekort verwacht de gemeente dat de lonen en kosten van personeel verder stijgen en hierdoor ook de prijzen van alle trajecten zullen blijven stijgen.



Nieuwe inkoopmethodiek

De inkoopmethodiek verandert en daarmee ook de wijze waarop geboden zorg wordt ingekocht, gemonitord en betaald. Het terugpakken van de p*q methodiek is te beschouwen als een verbetering. Het verbetert het zicht op de uitvoering van de zorg en de daarmee gepaard gaande uitgaven. Dit maakt het mogelijk om de (wijzigingen van de) begroting beter te laten aansluiten op de ontwikkelingen in Wmo en Jeugd in Bronckhorst. In de huidige inkoopsystematiek in combinatie met het begrotingsproces kon niet of slechts zeer beperkt worden geanticipeerd op dergelijke ontwikkelingen.

Vanuit de nu nog lopende systematiek is niet concreet te berekenen wat de lasten bij gelijkblijvende zorginzet zal zijn in de nieuwe systematiek. De omzetting vergt derhalve een grondige doorberekening en herijking van de begroting op het moment dat deze is gerealiseerd waarbij rekening moet worden gehouden met indexeringen.

Zoekrichtingen bijsturingen sociaal domein

Uit dit deel van het onderzoek volgen een paar zoekrichtingen voor bijsturingen in en op het sociaal domein:

- Het monitoren van de wijze waarop de afhandeling van vragen van inwoners plaatsvindt. Dan gaat het om bijvoorbeeld de volgende mogelijke afhandelingen:
 - Advies en informatie
 - Doorverwijzing naar andere instanties (en daarmee samenhangend hoe op grensgevallen wordt gestuurd, ten aanzien van bijvoorbeeld zorg en onderwijs alsook Wlz)
 - Inzet van algemene voorzieningen
 - Lichte vormen van hulp en ondersteuning (zelf geboden)
 - Indicatie en maatwerkvoorzieningenOp basis van dit inzicht kan gericht worden gestuurd op een verschuiving tussen de verschillende werkstromen.
- De nieuwe inkoopmethodiek maakt het mogelijk om het contractmanagement verder aan te scherpen. En daarbij te sturen op verlenging en duur van in te zetten zorg.

In deel 2 van het onderzoek wordt gerelateerd aan de vergelijking met andere gemeenten meer ingegaan op deze en mogelijk andere zoekrichtingen.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitie werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.



RAPPORT

Analyse sociaal domein - Fase 2

In opdracht van Gemeente Bronckhorst



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding en vraagstelling	7
1.2. Aanpak	7
1.3. Leeswijzer	8
2. Wat zagen we in de eerste fase?	9
2.1. Terugpakkend: analyse fase 1	9
3. Kaders	11
4. Benchmark	13
4.1. Wat zien we?	13
4.2. Demografische kenmerken	14
4.3. Ontwikkelingen in benchmarkgemeenten	15
4.4. Overzicht van lasten per taakveld	20
4.4.1. Wmo	23
4.4.2. Jeugd	26
4.4.3. Geëscaleerde zorg	28
4.5. Sociaaleconomische positie	29
4.6. Conclusie benchmark	31
5. Handelingsperspectief	32
5.1. Sturingsprincipe en inrichtingsprincipe	32
5.2. Knoppen om aan te draaien	33
5.2.1. Beleid, verordening, beleidsregels	33
5.2.2. Inkoop, contractmanagement inclusief beëindiging of verlenging	36
5.2.3. Toegang	37
5.2.4. Afstemming met huisartsen en gedwongen kader	39
5.2.5. Wmo abonnementstarief afschaffing	40
5.2.6. Monitoring en bijsturing	40
5.3. Organisatie	41



Managementsamenvatting

Het onderzoek

Bronckhorst kampte, zoals veel gemeenten, in 2024 met een begrotingstekort op het sociaal domein. Er bestond behoefte aan een analyse om dit begrotingstekort te duiden, zowel in vergelijking met andere (vergelijkbare) gemeenten als in termen van structurele en incidentele componenten. Daarnaast zoekt de gemeente naar handelingsperspectief. Dat staat in deze rapportage centraal: Wat is, lerende van de afgelopen periode, het handelingsperspectief van de gemeente op de zorgkosten?

In fase 1 van dit onderzoek is het begrotingstekort op Wmo en Jeugd 2024 geduid. We zagen in dit onderzoek een stijging van de lasten voor zowel Wmo als Jeugd, terwijl het aantal cliënten nauwelijks veranderde. De toename van de lasten voor Wmo en Jeugd zijn met name te verklaren door prijsstijgingen in de ingekochte zorg en een verzwaring van de zorgvraag binnen Jeugd.

Hoe doet Bronckhorst het ten opzichte van andere gemeenten?

In een benchmark zijn de lasten van de gemeente Bronckhorst op Wmo en Jeugd in de jaren 2022 tot en met 2024 geduid ten opzichte van de lasten in drie vergelijkbare gemeenten: Berkelland, Hof van Twente en Lochem. De hoofdconclusie: Bronckhorst presteert gemiddeld tot bovengemiddeld met de benchmarkgemeenten. Van de vier onderzochte gemeenten liggen alleen in Lochem de lasten aanzienlijk lager. In Berkelland liggen de kosten iets hoger dan in Bronckhorst, en in Hof van Twente redelijk gelijk. Als we de totale lasten corrigeren voor inwoneraantal, zien we dat de lasten in Berkelland ook dichterbij die van Bronckhorst liggen.

Ook wat betreft de kostenstijgingen volgt Bronckhorst het regionale patroon. De stijging van 23% in 2024 is vergelijkbaar met Berkelland (+19%) en Hof van Twente (+22%). Bronckhorst is dus geen uitzondering en kampt met vergelijkbare uitdagingen als de regio.

Het belangrijkste verschil tussen Bronckhorst en de andere gemeenten in de benchmark ligt in de mate van formalisering. In Bronckhorst wordt in de praktijk al strakker gestuurd op zorgvragen en daarmee op de beheersbaarheid van het sociaal domein. Het verschil is dat gemeenten als Lochem en Berkelland hun verordeningen en beleidsregels verder hebben aangescherpt en geconcretiseerd, waardoor zij hier ook strakker op kunnen sturen.

Handelingsperspectief

Wat voor gemeente wil Bronckhorst zijn als het gaat om het sociaal domein? De gemeente staat voor een expliciete politieke en bestuurlijke keuze: wil Bronckhorst maximaal zorgverlenend en tegemoetkomend zijn aan de zorgvraag, of juist maximaal sturen op zelf- en samenredzaamheid, normaliseren en daarmee op de (financiële) beheersbaarheid van het sociaal domein? En wat betekent dit voor het inrichtingsprincipe? Wij adviseren – voor een beweging naar het sturen op beheersbaarheid – om een aantal interventies te verkennen en te ontplooien. De keuzes voor een sturings- en inrichtingsprincipe bepalen de intensiteit waarmee de beschreven interventies worden toegepast. In onderstaand kader staat het totaal aan interventies samengevat.



Handelingsperspectief

Wij adviseren om de volgende interventies te verkennen en ontplooiën:

Beleid, verordening, beleidsregels

- Scherp verordening en beleidsregels aan op eigen kracht, voorliggende voorzieningen en algemeen gebruikelijke voorzieningen.
- Communiceer richting inwoners het belang van normaliseren.

Inkoop, contractmanagement inclusief beëindiging of verlenging

- Scherp het interne contractmanagement aan, bijvoorbeeld door actieve casusregie
- Maak het onderscheid tussen contractmanagement en zorginhoudelijke gesprekken helder.
- Versterk het contractmanagement ook richting en in samenhang met het voorliggend veld (waar het gaat om subsidiemanagement).

Toegang

- Pas een vierogenprincipe (gedragswetenschapper/kwaliteitsmedewerker) toe bij het toekennen van indicaties. Weeg af of dit bij alle indicaties of vanaf een bepaald bedrag moet worden gehanteerd.
- Weeg af of meer lichte vormen van hulp en ondersteuning bij de toegang moeten worden geboden en definieer de doelgroep en richtlijnen hiervoor.
- Versterk de rol van kwaliteitsmedewerkers in de toegang en betrek de gedragswetenschapper bij intervisiegesprekken tussen consulenten.
- Bepaal hoe om te gaan met afwijzingen bij doorverwijzing naar andere zorgdomeinen.
- Weeg af of voorliggende voorzieningen (zoals herstelgerichte ondersteuning) als optie worden aangeboden of als voorwaarde worden gesteld.
- Laat algemene voorzieningen beter aansluiten op de zorgvraag die consulenten zien en zet gericht op de ontwikkelingen in de zorgvragen nieuwe algemene/voorliggende voorzieningen op die ingezet worden in plaats van maatwerkvoorzieningen.

Afstemming met huisartsen en gedwongen kader

- Stel/wijs een consulent specifiek voor complexe (intergenerationele) casussen of een coördinator externe verwijzingen aan. Bied deze consulenten hulp en rugdekking nodig bij het oppakken van deze complexe casussen.
- Aanpak Voorkomen Escalatie bij casuïstiek waar multiproblematiek speelt.
- Voer een wijkscan uit om te identificeren in welke wijken of straten meer (preventief) ingezet moet worden.

Wmo abonnementstarief afschaffing

- Bereid de mogelijke afschaffing van het abonnementstarief voor de Wmo voor door een vorm van inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage te ontwikkelen. Benut hierbij de wettelijke ruimte maximaal.

Monitoring en bijsturing

- Monitor de wijze waarop de afhandeling van vragen van inwoners plaatsvindt.
- Ontwikkel een integrale monitoring en beleg deze structureel, waarbij financiële ontwikkelingen worden gekoppeld aan inhoudelijke ontwikkelingen en het effect van interventies inzichtelijk wordt gemaakt.



Door aan deze knoppen te draaien, zal naar verwachting de stijging van de lasten afremmen. Maar dit zal het begrotingstekort niet volledig oplossen. Een deel van de stijging (prijsontwikkelingen) ligt buiten de invloedssfeer van de gemeente. De focus ligt op het beheersbaar houden van volume en duur van zorgtrajecten en het voorkomen van onnodige escalatie naar zwaardere vormen van zorg. Onderstaand staan de belangrijkste punten samengevat die wij Bronckhorst adviseren. In het volledige handelingsperspectief zijn alle interventies en afwegingen meer in detail uitgewerkt.

Formalisering als ruggensteun

Wil Bronckhorst effectiever sturen in het sociaal domein dan is duidelijk in beleid formaliseren en expliciteren wat je wilt en het bieden van heldere kaders aan medewerkers die het beleid moeten uitvoeren nodig. De definitie van eigen kracht moet worden uitgebreid met wat van ouders en inwoners wordt verwacht, welke voorliggende voorzieningen eerst benut moeten worden, wanneer zijn algemeen gebruikelijke voorzieningen een passende oplossing en wanneer mag de gemeente vragen dat inwoners deze zelf financieren? Consulenten sturen al op normalisering, maar de beleidsmatige rugdekking in lastige situaties mist. Wij adviseren om de werkwijze te expliciteren in verordening en beleidsregels zodat zij de bestuurlijke steun krijgen om consequent te blijven sturen op beheersbaarheid. Dit is niet zozeer een financiële maatregel als wel een organisatorische die de uitvoering versterkt.

Contractmanagement

Op de stijging van de prijzen voor ingekochte zorg heeft de gemeente geen invloed. Wel kan de gemeente sturen op kortere zorgtrajecten en tijdige beëindiging. Zodat inwoners niet te lang, te zware (en duurdere) zorg krijgen. De nieuwe inkoopmethodiek vanaf 2026 maakt betere sturing hierop mogelijk. Naast het regionale contractmanagement adviseren wij om hier intern ook steviger op in te zetten, bijvoorbeeld door een vierogen-principe te hanteren bij indicaties boven een bepaalde prijs. Bovendien adviseren wij om het contractmanagement richting voorliggende voorzieningen te verzakelijken zodat gestuurd kan worden op een goede aansluiting bij de doelgroep en de zorgvraag die consulenten zien, wat input vormt voor beleid en mogelijkheden in het voorliggend veld. Daarnaast moeten contractmanagement en zorginhoudelijke gesprekken helder worden gescheiden. Zo worden uitgangspunten beter bewaakt en wordt richting zorgaanbieders duidelijk gemaakt wat ze wel en niet bij consulenten kunnen neerleggen. Dit levert Bronckhorst betere bewaking van zowel zorgkwaliteit als financiële kaders op.

Verzwarende zorgvraag beheersen

Een klein aantal dure casussen heeft onevenredig grote impact op de totale lasten. Hier ligt de grootste financiële winst: gezien de bijna verdubbeling van verwijzingen vanuit het gedwongen kader in 2024 is dit een cruciale knop om kosten te beheersen. Daarnaast is het van belang om vroegtijdig problematiek te blijven signaleren zodat escalatie wordt voorkomen. Vanuit de toegang sturen op lichte vormen van ondersteuning waardoor problemen niet escaleren naar zware (dure) zorg. Wij adviseren om de coördinatie van complexe – doorgaans dure – casussen te versterken door een consulent specifiek voor complexe (intergenerationele) casussen of een coördinator externe verwijzingen aan te stellen die samenwerkingsafspraken maakt met jeugdbescherming en gecertificeerde instellingen. Deze kan interveniëren in de verwijzingsstroom om onnodige stapeling van zorgindicaties tegen te gaan.

Uitwisseling beleid-uitvoering en monitoring

Effectieve sturing op het sociaal domein vereist goed inzicht in wat er gebeurt. Momenteel mist belangrijke data: verwijzers en achtergrond worden niet altijd geregistreerd, en het is onduidelijk welk deel van de hulpvragen wordt afgevangen in het voorliggend veld. Inzicht in de afhandeling van hulpvragen stelt Bronckhorst in staat gericht te sturen op verschuiving tussen de werkstromen zoals inzet van voorliggende voorzieningen, lichte vormen van hulp of maatwerkvoorzieningen. Voor optimaal gebruik van deze inzichten is de uitwisseling tussen beleid en uitvoering van belang. Versterk de wisselwerking tussen beleid en uitvoering door structureel te borgen hoe signalen uit de



uitvoeringspraktijk samenkomen en hoe uitvoeringskennis wordt vertaald naar beleid. Wij adviseren om de expertise van consultants over trends en ontwikkelingen in zorgvragen te benutten voor het optimaliseren van het voorliggend veld (dorpskamers, welzijnsorganisaties, jongerenwerk) zodat dit beter aansluit op de werkelijke ondersteuningsbehoeften.

Organisatie

De beweging naar meer gemeenschappelijkheid in uitgangspunten en strakker sturen op beheersbaarheid vraagt om een gestructureerde aanpak en heldere keuzes in organisatie en verantwoordelijkheden voor de uitvoering ervan. Wij adviseren om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en het realiseren van de beoogde beweging in de lijn in te bedden. Daarbij zijn de volgende aspecten essentieel: stel een veranderagenda op met duidelijke prioriteiten en fasering, beleg het eigenaarschap per onderdeel binnen het cluster, zorg voor focus door keuzes te maken wat wel en niet te doen en maak heldere afspraken over voortgangsinformatie om tijdig bij te kunnen sturen.



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en vraagstelling

De gemeente Bronckhorst kampte, net als veel andere gemeenten, in 2024 met een begrotingstekort op het sociaal domein. Dit tekort wordt deels veroorzaakt door stijgende zorgkosten. Er is behoefte aan een analyse om dit begrotingstekort te duiden, zowel in vergelijking met andere (vergelijkbare) gemeenten als in termen van structurele en incidentele componenten. Daarnaast zoekt de gemeente naar handelingsperspectief: waar kan zij, binnen de wettelijke kaders en vastgelegde afspraken, zelf sturen om het tekort te beheersen? En hoe kan de gemeente komen tot een goed proces om tussentijds te monitoren?

Hoewel er reeds zicht is op de omvang van de begrotingstekorten over verschillende taakvelden en enig inzicht in de bestanddelen van het tekort, ontbreekt een compleet beeld van de achtergronden van individuele overeenkomsten met zorgaanbieders buiten de reguliere contractering om. Ook is er behoefte aan een koppeling tussen beleidskeuzes en financiële impact.

Het onderzoek richt zich op twee hoofdvragen:

1. Hoe is het huidige tekort op de Wmo en Jeugdzorg in 2024 te duiden?
 - a. Wat is de opbouw van het tekort?
 - b. Welk deel van het tekort is structureel te begroten?
 - c. Welke rol heeft de begrotingssystematiek gespeeld bij het tekort in 2024?
 - d. Hoe verhouden de kosten op Wmo en Jeugd van de gemeente Bronckhorst zich tot landelijke en regionale cijfers?
2. Wat is, lerende van de afgelopen periode, het handelingsperspectief van de gemeente op de zorgkosten?
 - a. Hoe kan de gemeente haar monitoring op de zorg, en de sturing daarop, verbeteren?
 - b. Hoe kan de gemeente de zorgkosten (beter) begroten de komende jaren?
 - c. Welke invloed hebben de beleidskeuzes gehad op de stijging van de zorgkosten?
 - d. Hoe kunnen werkprocessen rondom toegang en sturing verbeterd worden?
 - e. Welke invloed hebben de regionale afspraken (o.a. gemeentelijke verrekening, afrekening zorgaanbieders) gehad in 2024?

De beantwoording hiervan in dit rapport is niet gestructureerd volgens een vraag-antwoordmodel, maar is verweven door het gehele rapport vanwege de onderlinge samenhang tussen de vragen.

1.2. Aanpak

Aanpak fase 1

Het onderzoek is gefaseerd aangepakt. In de eerste fase hebben we het begrotingstekort op Wmo en Jeugd geduid. Dat bepaalde wat de gemeente moet doen in de Perspectiefnota en de komende begroting.

Aanpak fase 2

In deze rapportage staat fase 2 centraal. Deze fase is als volgt aangepakt:



- *Benchmark*: we vergelijken Bronckhorst en andere (regio)gemeenten wat betreft de Wmo en de Jeugdwet op basis van cijfers, gekoppeld aan beleidskeuzes. Hiervoor hebben we openbare IV-3 data en openbare beleidsstukken van de gemeenten Berkelland, Hof van Twente en Lochem geanalyseerd. Ter verdieping zijn gesprekken gevoerd met benchmarkgemeenten.
- *Verdiepen*: om in beeld te brengen aan welke knoppen gedraaid kan worden om de kosten te beïnvloeden, zijn twee gesprekken gevoerd met de ambtelijke organisatie. In het eerste gesprek zijn inzichten uit de benchmark en teruggelegd en besproken. Om deze te verdiepen en mogelijk verklaringen en daarmee 'knoppen' te duiden. In het tweede gesprek zijn de aanvullende analyse en eventuele bijsturingmogelijkheden besproken.
- *Rapportage*: de inzichten uit de benchmark en gesprekken met de ambtelijke organisatie zijn verwerkt in dit rapport. Het definitieve rapport is gedeeld met de benchmarkgemeenten.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de conclusie van de eerste fase van het onderzoek teruggepakt.

In hoofdstuk 3 worden de huidige beleidskaders kort toegelicht.

Hoofdstuk 4 bevat de benchmark. In paragraaf 4.1 worden de belangrijkste takeaways van de benchmark beschreven. In paragraaf 4.2 wordt een overzicht gegeven van demografische indicatoren van de benchmarkgemeenten. In paragraaf 4.3 staan de uitkomsten van de documentenanalyse en gesprekken centraal. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 ingegaan op de totale lasten voor Wmo en Jeugd en de lasten per taakveld. Paragraaf 4.5 gaat over de sociaaleconomische context van de benchmarkgemeenten. Paragraaf 4.6 bevat de conclusie op de benchmark.

In hoofdstuk 5 staat het handelingsperspectief van de gemeente centraal. In paragraaf 5.1 wordt het sturingsprincipe en inrichtingsprincipe besproken. In paragraaf 5.2 wordt in beeld gebracht aan welke knoppen gedraaid kan worden om de kosten te beïnvloeden. In paragraaf 5.3 worden de organisatorische randvoorwaarden behandeld.



2. Wat zagen we in de eerste fase?

2.1. Terugpakkend: analyse fase 1

Wat is de opbouw van het tekort?

In 2024 laten de gerealiseerde lasten een tekort van €3,8 miljoen zien. Ten opzichte van het (gewijzigd begroot) budget 2024 is dit -16,62%. Dat tekort zit vooral op de onderdelen Wmo begeleiding, Jeugd begeleiding, Jeugd behandeling, gezinsgericht, jeugdhulp met verblijf en jeugdhulp crisis. In dit rapport wordt daarom handelingsperspectief geboden: waar kan de gemeente zelf (bij)sturen om het tekort te beheersen?

Welk deel van het tekort is structureel te begroten?

Voor de beantwoording van deze vraag hebben we eerst in beeld gebracht hoe de lasten Wmo en Jeugd zich hebben ontwikkeld en in welke mate in de gewijzigde begroting voor de jaren 2025 en 2026 daar rekening mee is gehouden. Het verschil tussen de gerealiseerde lasten in 2024 en de begrote lasten voor 2026 – inclusief indexatie – is € 3.527.783.

Voor zover bij het opstellen van de rapportage van de 1^e fase was te overzien, moet op basis van deze calculatie bij het opstellen van de meerjarenbegroting 2026-2029 structureel rekening worden gehouden met € 3,53 miljoen aan hogere lasten dan reeds was voorzien in de gewijzigde begroting voor het jaar 2026, uitgaande van gelijkblijvende lasten als gerealiseerd in 2024.

Uit de ontwikkelingen Wmo en Jeugd in Bronckhorst blijkt dat te verwachten is dat de toegenomen lasten structureel van aard zijn bij voortzetting van huidig beleid. Voortzetting van het huidige beleid - dus zonder beleidsmatige interventies - betekent dat de toegenomen lasten structureel van aard blijven. Dit komt omdat de toename van de lasten vooral te verklaren is uit de stijging van de prijzen en de verzwaring van de zorgvraag Jeugd. Rekening moet worden gehouden met verdere prijsstijgingen. En de verzwaring van de zorgvraag Jeugd zal in de komende jaren niet met beleidsmatige interventies aanzienlijk worden verzacht. De ontwikkelingen in Bronckhorst zijn daarmee overwegend gelijk aan de landelijke ontwikkelingen. In welke mate de ontwikkelingen in Bronckhorst precies vergelijkbaar zijn met vergelijkbare gemeenten, wordt in hoofdstuk 4 in beeld gebracht.

Hierbij horen de volgende disclaimer en kanttekeningen:

- De ontwikkeling van de lasten Jeugd worden in sterke mate bepaald door individuele casuïstiek. Een of een paar zware dossiers, of juist het afschalen daarvan, hebben een grote financiële impact. Het prognosticeren van uitgaven in het sociaal domein, is en blijft daardoor lastig.
- In deze analyses is niet gekeken naar wat het Rijk doet in en voor het sociaal domein. Een (eventuele) extra Rijksbijdrage voor het sociaal domein heeft een positief effect op het saldo van het sociaal domein.
- In de pijplijn, op Rijksniveau, is het afschaffen van het abonnementstarief. Nog niet inzichtelijk is in welke mate dit effect heeft op de zorgvraag, met name wat betreft hulp bij het huishouden.
- Bronckhorst vangt in de komende 10 jaar 221 AMV'ers op. Gezien de problematiek waar deze doelgroep mee kampt en de begeleidingsbehoefte die daarmee gepaard gaat, is in de eerste fase van dit onderzoek benoemd dat dit een impact kan hebben op de kosten voor Jeugdhulp. Inmiddels is er meer bekend over de impact van mogelijke jeugdhulp onder deze doelgroep en blijkt dat deze beperkt is. Uit ervaring van het COA blijkt dat er per opvanglocatie gemiddeld één jongere wordt doorverwezen naar jeugdzorg. Het COA en NIDOS bieden zelf veel zorg en begeleiding samen met gedragswetenschappers. Daarnaast is het uitgangspunt van het Rijk dat extra



kosten door de komst van een opvanglocatie niet ten koste mogen komen van de gemeente. Als de gemeente onredelijk veel kosten maakt, kunnen deze kosten worden betaald door het COA/Ministerie van Asiel en Migratie.

- Door veranderende CAO's en het personeelstekort verwacht de gemeente dat de lonen en kosten van personeel verder stijgen en hierdoor ook de prijzen van alle trajecten zullen blijven stijgen.

Begrotingssystematiek en nieuwe inkoopmethodiek

Ambtelijk wordt aangegeven dat de huidige manier van inkoop het lastig maakt om een goede begroting te maken. Het lastige van deze systematiek is dat de gevolgen van de definitieve bandbreedte pas aan het einde van het contractjaar kunnen worden vastgesteld. De gemeente weet op het moment dat de begroting wordt opgesteld nog niet wat er met de bandbreedte gebeurt en kan daar dus moeilijk op begroten. Ook de nieuwe plekprijzen worden pas bekend gemaakt op een moment dat deze niet meegenomen kunnen worden in de begroting voor het komende jaar.

Vanaf 2026 verandert de inkoopmethodiek en daarmee ook de wijze waarop geboden zorg wordt ingekocht, gemonitord en betaald. Er wordt vanaf dan niet meer met bandbreedtes gewerkt. Voor de regiogemeenten wordt dan het werkelijke aantal uren zorg in rekening gebracht. Het terugpakken van de p*q methodiek is te beschouwen als een verbetering. Het verbetert het zicht op de uitvoering van de zorg en de daarmee gepaard gaande uitgaven. Dit maakt het mogelijk om de (wijzigingen van de) begroting beter te laten aansluiten op de ontwikkelingen in Wmo en Jeugd in Bronckhorst. In de huidige inkoopssystematiek in combinatie met het begrotingsproces kon niet of slechts zeer beperkt worden geanticipeerd op dergelijke ontwikkelingen.

Vanuit de nu nog lopende systematiek is niet concreet te berekenen wat de lasten bij gelijkblijvende zorginzet zal zijn in de nieuwe systematiek. De omzetting vergt derhalve een grondige doorberekening en herijking van de begroting op het moment dat deze is gerealiseerd waarbij rekening moet worden gehouden met indexeringen. Deze berekening wordt momenteel gemaakt, maar is op het moment van schrijven nog niet afgerond.



3. Kaders

In juli 2019 heeft de gemeenteraad van Bronckhorst het beleidskader sociaal domein 2019-2022 'Gewoon meedoen!' vastgesteld. In dit kader heeft de gemeente invulling gegeven aan lokale doelen door vijf pijlers vast te stellen van waaruit via uitvoeringsprogramma's invulling is gegeven. Dit zijn:

1. Gezonde en weerbare jeugd
2. Vitale inwoners
3. Bronckhorst inclusief
4. Zo doen we dat (samenredzaamheid)
5. Iedereen een stevige basis

Na een korte evaluatie eind 2022 bleek dat het kader en de vijf pijlers nog steeds actueel en relevant zijn, dat de meeste ingezette lijnen nog vervolg vragen vanuit de huidige aanpak en dat er op een aantal onderwerpen behoefte is aan verdere uitwerking. In april 2023 besloot de gemeenteraad daarom het beleidskader te verlengen tot en met 2026. De visie op sociale teams, die in 2013 is opgesteld, bleef bij het opstellen van het beleidskader in 2019 en bij de herijking in 2022 de basis voor het beleidskader.

Het college heeft binnen het bestaande kader drie overkoepelende thema's geformuleerd, gebaseerd op het coalitieakkoord 'Bouwen aan een dienstbaar, leefbaar en sociaal Bronckhorst'. Deze thema's worden gebruikt om het huidige beleidskader verder uit te werken en aan te scherpen op actuele vraagstukken. De thema's zijn als volgt:

- Preventie en gezondheid
- Kansengelijkheid
- Een sterke samenleving.

In oktober 2022 heeft de raad de Verordening Sociaal Domein gemeente Bronckhorst vastgesteld. In deze verordening zijn de verschillende verordeningen uit de Participatiewet (PW), de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) gecombineerd in één verordening. Het is een omgekeerde verordening waarbij de ondersteuningsvraag van de inwoner centraal staat en niet de regelgeving. Dit is dus één integrale verordening met als uitgangspunt een betere afstemming van de ondersteuning en een stap in de richting van één gezin, één plan. In december 2023 heeft de gemeenteraad ingestemd met een actualisatie van de verordening. En in september 2024 is de verordening aangepast en aangescherpt op basis van recente jurisprudentie. Het betreft vooral technische wijzigingen. De verordening wordt ten tijde van schrijven van dit rapport aangescherpt op bepaalde interventies en eigen kracht en bevat een uitgebreide bijlage wat wordt verstaan onder gebruikelijke hulp bij Jeugd.

De raad heeft in maart 2025 ingestemd met het voorstel om de ondersteuning aan huisartsen voor Jeugd (GGZ) vorm te geven binnen de sociale teams. Er zijn twee sociaal-consulenten aangewezen die naast een vast aanspreekpunt voor jeugd-casuïstiek ook ondersteuning aan de huisarts bieden bij het verhelderen van de zorgvraag. In het raadsvoorstel wordt verwezen naar de gestelde kaders uit de visie Bronckhorst voor elkaar 3.0 (uit 2013) waarbij diagnostiek en behandeling geen onderdeel is van de taak van onze sociaal-consulenten.

Daarnaast is de gemeente sinds 2023 gestart met de pilot 'Preventief, flexibel en nabij' gericht op jongeren en jongvolwassenen tussen de 12 en 25 jaar. Met deze pilot wordt ingezet op vroegtijdige ondersteuning via jongerenwerk en maatwerktrajecten, waarbij jongerenwerkers een belangrijke rol spelen in het vroeg signaleren en



begeleiden van jongeren. Doordat het aanbod beschikingsvrij is, kunnen jongeren laagdrempelig worden geholpen voordat problemen escaleren en zwaardere zorg nodig is. De pilot loopt tot eind 2025.

In gesprekken met de ambtelijke organisatie wordt daarnaast aangegeven dat de doorstroom van de Wmo naar de Wlz is vergroot en de toegang tot hulp bij het huishouden kritischer is geworden.

Hoewel het beleidskader is verlengd in 2023 is het oorspronkelijke kader uit 2019 inmiddels zes jaar oud en dreigt het achter te blijven bij de huidige ontwikkelingen in het sociaal domein. De verordening is weliswaar meerdere malen geactualiseerd, maar dit betrof voornamelijk technische wijzigingen en niet zozeer een aanscherping. Dit wordt ook zichtbaar in de uitvoeringsrichtlijnen: het processchema voor de werkwijze van de integrale consulenten bevat bijvoorbeeld geen expliciete stappen voor het actief verwijzen naar algemene voorzieningen, terwijl dit wel is opgenomen als beleidsambitie om eerst te kijken naar wat inwoners zelf en met hun omgeving kunnen oplossen. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van de benchmark nader ingegaan op de vraag hoe de beleidskaders van Bronckhorst zich verhouden tot die van vergelijkbare gemeenten en wat dit betekent voor de lasten op Wmo en Jeugd.



4. Benchmark

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de kosten op Wmo en Jeugd van de gemeente Bronckhorst zich verhouden tot vergelijkbare gemeenten. Om deze vraag te beantwoorden, worden de cijfers van Bronckhorst in een benchmark vergeleken met de referentiegemeenten Berkelland, Hof van Twente en Lochem. De benchmark is uitgevoerd op de lasten van Wmo & Jeugd op basis van data die is aangeleverd door de betreffende gemeenten, aangevuld met data van [waarschapsgegevens.nl](https://www.waarschapsgegevens.nl) en [financiengemeenten.nl](https://www.financiengemeenten.nl). Om meer inzicht te krijgen in de beleidskeuzes die achter de cijfers liggen en zo de uitkomsten van de benchmark te kunnen duiden en te verdiepen, hebben we (beleids)documenten bestudeerd en verdere duidingsgesprekken gevoerd met medewerkers van de referentiegemeenten Berkelland en Lochem.

In dit hoofdstuk worden eerst in paragraaf 4.1 de belangrijkste takeaways van de benchmark kort beschreven. In paragraaf 4.2 wordt een overzicht gegeven van demografische indicatoren van de gemeenten in de benchmark. In paragraaf 4.3 bespreken we de uitkomsten van de documentenanalyse en gesprekken en deze komen in de rest van het hoofdstuk verder terug. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 ingegaan op de totale lasten voor Wmo en Jeugd en de lasten per taakveld, gebaseerd op de gerealiseerde lasten. Waarna we in de paragrafen daarna de verschillen verklaren aan de hand van de duidingsgesprekken en cijfers uit [waarschapsgegevens.nl](https://www.waarschapsgegevens.nl). In paragraaf 4.5 wordt inzicht gegeven in de sociaaleconomische context in Bronckhorst en worden de verklarende factoren hiervan toegelicht. Tot slot worden in paragraaf 4.6 de belangrijkste bevindingen uit de benchmark samengebracht in een conclusie.

4.1. Wat zien we?

- We zien in alle gemeenten een stijging op de lasten in het sociaal domein van 2022 tot 2024. Bronckhorst is hierin geen uitzondering : +23% in 2024 (vergelijkbaar met Berkelland +19% en Hof van Twente +22%).
- In Lochem lagen de lasten al lager en is de stijging ook minder sterk dan in de andere gemeenten (+16% in 2024, na een daling van -1% in 2023). Dit kan enerzijds verklaard worden door de demografische kenmerken van Lochem, waar de sociaaleconomische status het hoogst is. Anderzijds zijn in Lochem de verordening en beleidsregels recent aangescherpt met concrete definities van wat van inwoners wordt verwacht en wat de gemeente doet en wordt er actief gestuurd in de toegang door bijvoorbeeld het hanteren van een vierogenprincipe.
- Berkelland heeft ingegrepen op de stijging van de lasten door stuurmaatregelen op te stellen en zet betaalbaarheid centraal in de afwegingen die de gemeente maakt. Dit is zichtbaar in de Wmo-lasten: waar andere gemeenten 10-20% stijging laten zien in 2024, is de stijging in Berkelland slechts 2%, mede door de inzet van herstelgerichte ondersteuning.
- De stijging van de lasten is in alle gemeenten het sterkst op Jeugd. In Bronckhorst +34% in 2024. Berkelland (+33%) kampt met vergelijkbare uitdagingen in de regionale inkoop als Bronckhorst.
- Bij geëscaleerde zorg gaat het om een klein aantal, doorgaans dure casussen. Hierdoor fluctueren de lasten sterk van jaar tot jaar in alle gemeenten. In Bronckhorst gaat het om bijna een verdubbeling van verwijzingen vanuit het gedwongen kader in 2024.



4.2. Demografische kenmerken

Indicator		Bronckhorst	Berkelland	Hof van Twente	Lochem
Aantal inwoners (2024)		36.119	43.933	35.446	34.289
Leeftijdsoopbouw (2024)	Jonger dan 15 jaar	12,4%	13,2%	13,8%	13,1%
	15-24 jaar	11,2%	11,3%	11,6%	10,3%
	25-44 jaar	16,9%	19,2%	19,7%	17,1%
	45-64 jaar	31,2%	29,6%	28,8%	29,6%
	65-84 jaar	25,0%	23,8%	22,7%	26,1%
	85 en ouder	3,1%	2,8%	3,3%	3,8%
Opleidingsniveau (2024)	Laag	21,1%	20,8%	21,1%	22,2%
	Middelbaar	47,4%	45,8%	36,8%	38,9%
	Hoog	31,6%	33,3%	42,1%	38,9%
Arbeidsdeelname (afgelopen 4 jaar) (2023)	Voortdurend werkzaam ¹	54%	54,5%	54,6%	50,6%
	Niet voortdurend werkzaam	5,5%	6,5%	6,6%	6,3%
	Niet werkzaam	2,9%	3,3%	3,3%	3,5%
	Gepensioneerd	37,5%	35,7%	35,4%	39,6%
SES-WOA-score ² (2023)		0,181	0,123	0,135	0,192

Tabel 1. Bron: waarstaatjegemeente.nl

Wat zien we?

- Bronckhorst heeft relatief **meer inwoners in de leeftijdscategorie 65-84 jaar** (25%). Alleen in Lochem is een iets groter deel van de inwoners van deze leeftijd (26,1%).
- Bronckhorst heeft **wat minder hoogopgeleide inwoners** (31,6%) dan de referentiegemeenten.
- Bronckhorst heeft iets **minder inwoners die niet werkzaam** (2,9%) of **niet voortdurend werkzaam** (5,5%) zijn geweest dan de referentiegemeenten.
- Bronckhorst heeft een iets **hogere SES-WOA-score** (0,181) dan Berkelland en Hof van Twente. Alleen in Lochem is de SES-WOA-score hoger.

Deze demografische kenmerken beïnvloeden het verwachte gebruik van voorzieningen in het sociaal domein en vormen daarmee een belangrijk kader voor de interpretatie van de benchmark.

¹ Met 'voortdurend werkzaam' wordt bedoeld dat een persoon de afgelopen vier jaar continu betaald werk heeft gehad. Hierbij heeft een persoon hoogstens één maand geen betaald werk gehad. Het betaalde werk kan fulltime of parttime zijn.

² De SES WOA-score geeft de sociaaleconomische positie weer van een Nederlandse gemeente/wijk. De score is gebaseerd op welvaart, arbeidsdeelname en opleidingsniveau. De gemiddelde score in Nederland is 0. Hoe hoger de score, hoe welvarender en/of hoger opgeleid en/of langduriger werkzaam inwoners van de wijk/gemeente zijn.



4.3. Ontwikkelingen in benchmarkgemeenten

Beleid

Berkelland werkt, net als Bronckhorst vanuit een omgekeerde verordening. Deze is begin 2025 nog aangescherpt. In de verordening staan artikelen over gebruikelijke hulp en een explicitering van eigen kracht. Ook wordt expliciet gemaakt dat de gemeente stuurt op de inzet van zorg vanuit de Wlz wanneer dit passend is bij de hulpvraag om een onnodig beroep op gemeentelijke middelen te voorkomen.

Daarnaast heeft het college van Berkelland een Notitie stuurmaatregelen sociaal domein 2025-2027 opgesteld om de kosten op het sociaal domein beheersbaar te houden. Dit is verder uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma sturingsagenda 2025. In de notitie wordt aangegeven dat het vraagstuk 'Hoe houden we het sociaal domein betaalbaar?' sinds 2018 al centraal staat in het beleid. Dit vertaalt zich in alle speerpunten en speelt mee in de afwegingen die Berkelland maakt.

Het denkkader voor de sociale basis in de gemeente Berkelland is eind 2024 vastgesteld. Dit gebruikt de gemeente voor de uitrol van de sturingsmaatregelen en ander beleid, bijvoorbeeld bestaanszekerheid, wonen-welzijn-zorg-visie, herijking welzijnstaken en de herijking van de subsidies.

De aangescherpte beleidskaders vragen ook om een omslag in houding en gedrag. Hoewel de organisatie nog sterk haar zorgverlenende karakter behoudt, is de verschuiving naar zorgverlening voor alleen degenen die het echt nodig hebben ingezet. Wel vraagt deze beweging om voortdurende aandacht en verdere ontwikkeling.

In Hof van Twente is de visie op het sociaal domein recent aangepast, in 2024. De gemeente heeft twee aparte verordeningen voor Wmo en Jeugd, deze zijn in 2025 voor het laatst aangepast.

Op regionaal vlak werkt Hof van Twente op het gebied van inkoop en contractmanagement samen met andere Twentse gemeenten in OZJT/Samen14. Deze gemeenten hebben gezamenlijk een samenwerkingsagenda Jeugdhulp Twente opgesteld

In Lochem is de omgekeerde verordening sociaal domein eind 2023 vastgesteld door de raad. De belangrijkste aanpassingen zaten rond de juridische aspecten rondom eigen kracht: wat van inwoners wordt verwacht dat ze zelf doen, wat de gemeente doet, en waar de scheidslijn ligt. Ook wordt bijvoorbeeld duidelijk gemaakt wat algemeen gebruikelijke hulp of voorzieningen zijn en dat de gemeente mag vragen om deze zelf te financieren. Het college heeft de verordening uitgewerkt in beleidsregels.

Momenteel wordt een aanpassing van de verordening ambtelijk voorbereid. Dit betreft voornamelijk tekstuele aanpassingen. De kwaliteitsmedewerkers houden continu bij of er veranderingen zijn of dingen waar de uitvoering tegenaan loopt en verwerken dit vervolgens in de verordening.

Het beleidskader van Bronckhorst uit 2019 is in 2023 geactualiseerd vastgesteld. De verordening sociaal domein wordt momenteel aangescherpt. Als we de beleidskaders van Bronckhorst vergelijken met de andere gemeenten zien we dat andere gemeenten recent stappen hebben gezet om hun kaders concreter en specifiek te maken en al verder gevorderd zijn in het inhoudelijk aanscherpen van hun beleid en verordening dan Bronckhorst. Waar andere gemeenten in hun verordeningen expliciete artikelen over gebruikelijke hulp en een concrete uitwerking van eigen kracht hebben, blijft dit begrip in Bronckhorst nog relatief abstract. Wel is dit grotendeels verwerkt in de wijzigingen in de verordening die per 1 januari 2026 ingaat. De benchmarkgemeenten hebben geformaliseerd wat (meer) precies van inwoners wordt verwacht dat zij zelf en met hun omgeving doen en wat de gemeente doet. Dit stelt hen in staat om scherper te sturen op eigen verantwoordelijkheid en de inzet van voorliggende voorzieningen.



Contractmanagement

Berkelland zit net als Bronckhorst in de inkoopregio Sociaal Domein Achterhoek (SDA). In de regionale inkoop wordt de capaciteit kwaliteit, toezicht en handhaving uitgebreid. Ook Berkelland signaleert dat enkele aanbieders geneigd zijn cliënten langer dan nodig zorg te bieden, bijvoorbeeld door het traject te laat af te sluiten. Net als Bronckhorst, merkt Berkelland dat de huidige inkoopssystematiek nog onvoldoende is toegerust op het controleren van aanbieders. Daarom neemt Berkelland maatregelen in het kader van actieve casusregie. Dit gaat onder andere over het sturen op evaluatie door zorgaanbieders, alsook het scherper kijken naar de reikwijdte van de jeugdhulpplicht en het onderzoeken welke vragen om ondersteuning van ouders onder de Wmo (met eigen bijdrage) kunnen vallen in plaats van onder de Jeugdwet. Ambtelijk wordt aangegeven dat de gemeente nog aan het begin staat van deze ontwikkeling.

Hof van Twente heeft de inkoop en het contractmanagement voor Jeugd en Wmo bij OZJT/Samen14 belegd. Hier wordt regionaal contractmanagement gevoerd, in samenwerking met de gemeentelijk contractmanagers. Daarnaast maakt OZJT/Samen14 gebruik van het Kwaliteit- en Integriteitsinstrument Twente (KIT). Dit is een beoordelingsinstrument dat wordt toegepast bij de inkoop van Jeugdhulp en Wmo om vooraf strenge controles te doen op kwaliteit en integriteit en zo zorgfraude te voorkomen.

Lochem neemt deel aan de regionale inkoop in Zorgregio Midden-IJssel Oost-Veluwe. De regio is bezig met het proces om te komen tot een verplichte regionale samenwerking in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Het regioteam voert taken uit op het gebied van inkoop, monitoring, accountmanagement en contractbeheer. Daarnaast voert een interne contractmanager accountgesprekken met aanbieders en houdt zich bezig met maatwerkcontracten. Ambtelijk wordt aangegeven dat Lochem redelijk strak inzet op contractmanagement in vergelijking met andere gemeenten in de regio, bijvoorbeeld wat betreft het woonplaatsbeginsel. Voor Jeugd geldt een controleplan vanuit de zorgregio voor controle van kwaliteit en rechtmatigheid van de geleverde zorg. Dit regionale plan is vervolgens lokaal ingevuld en vastgesteld. De inkoop Wmo en Jeugd worden vanaf 2026 gescheiden vanwege de praktische verschillen tussen beide domeinen. Het contractbeheer blijft bij dezelfde organisatie.

Voor Bronckhorst wordt, net als voor Berkelland, de regionale capaciteit op kwaliteit, toezicht en handhaving uitgebreid. Daarnaast heeft Bronckhorst lokale contract- en leveranciersmanagers die ook op casusniveau met consultants samenwerken. Bij het afsluiten van een individuele overeenkomst (IO) is er altijd een contract- en leveranciersmanager betrokken. Een van de contract- en leveranciersmanagers is ook gedragswetenschapper en voor 8 uur in de week beschikbaar. Deze gedragswetenschapper is voor de zwaardere casussen beschikbaar voor consultants. Er worden bewust niet te lange voorzieningen afgegeven. Bij verlenging van een indicatie is altijd een consultant betrokken. Hierin wordt gebruik gemaakt van het handboek van Schulink voor consultants, met bijbehorend proces en werkinstructie. We zien dat Berkelland, met de maatregelen die daar worden genomen op het versterken van de actieve casusregie, dat ze al wat strakker zitten op het wel of niet verlengen van indicaties.

Ambtelijk wordt aangegeven dat het soms voorkomt dat het contractmanagementgesprek en het zorginhoudelijk gesprek door elkaar lopen. Voor consultants ontbreekt het aan een duidelijk kader over waar de scheidslijn ligt tussen zorginhoud en het gesprek over het contract. Dit maakt het moeilijk om in het gesprek met de cliënt ook deze grens aan te geven.

Toegang en lichte ondersteuning

In Berkelland vormt het Voormekaar team de integrale toegang. Hier wordt gestuurd op eigen kracht en gewezen op lichte hulp en ondersteuning in het voorliggend veld. Ambtelijk wordt aangegeven dat ze de indruk hebben dat het



steeds beter lukt om alleen zorg te verlenen aan de inwoners die dat echt nodig hebben. In het kader van actieve casusregie wordt nadrukkelijk ingezet op het verwijzen naar algemene, voorliggende voorzieningen, wanneer dit past bij de hulpvraag. Een voorbeeld van zo'n voorziening zijn de dorpskamers waar ook ondersteuning present is.

Desondanks wordt opgemerkt dat de gemeente nog niet optimaal georganiseerd is in het bieden van lichte ondersteuning bij de toegang en de actieve inzet van en koppeling met de sociale basis. Na het stoppen van de centrale welzijnsinstelling is er een team van welzijnswerkers binnen de gemeente ondergebracht. Deze zijn nog zoekende naar hun rol ten opzichte van de Wmo en Jeugdzorg. Uit een recent rapport blijkt dat het welzijn beter gepositioneerd moet worden om het voorliggend veld te versterken. Er zijn diverse particuliere initiatieven, maar deze zijn niet gelijkmatig verdeeld over de kernen en de kwaliteit is wisselend.

Een maatregel die voor Berkelland effectief uitpakt, is de inzet van en actieve sturing op herstelgerichte ondersteuning voor inwoners die zich melden met een hulpvraag voor huishoudelijke ondersteuning, scootmobielen/driewielfietsen en trapliften. De herstelgerichte ondersteuning wordt, binnen de Wmo, dus ook ingezet op andere vormen van zorg dan huishoudelijke hulp. Deze voorliggende voorziening is in maart 2023 gestart en inmiddels ziet Berkelland een dalende trend van het aantal inwoners met huishoudelijke ondersteuning. Een inwoner kan in aanmerking komen voor herstelgerichte ondersteuning, als uit deskundig advies blijkt dat herstelgerichte ondersteuning een passende voorziening is. In de verordening is opgenomen dat de herstelgerichte ondersteuning een voorwaardelijk karakter heeft: wanneer dit wordt ingezet als de goedkoopst passende voorziening en een inwoner maakt hier zonder gegronde reden geen gebruik van, dan kan de inwoner geen andere hulp-op-maat krijgen voor de ondersteuningsbehoefte waarvoor de herstelgerichte ondersteuning is ingezet.

Hof van Twente heeft een eigen toegangsteam. Daarnaast is er een welzijnsorganisatie die lichte ondersteuning biedt en verbindt met buurtinitiatieven.

In Lochem wordt bij het toekennen van indicaties voor Jeugdhulp een vierogenprincipe gehanteerd: een gedragswetenschapper en/of kwaliteitsmedewerker kijken mee. Daarnaast werkt Lochem met een vierweeksmodel waarbij 16 uur ondersteuning wordt geboden bij een hulpvraag. Dit dient als vraagverheldering en directe hulpverlening door ambulante medewerkers (zonder beschikking). Daarnaast zien we in Lochem actieve inzet door de toegang samen met beleid gericht op zelfredzaamheid en normaliseren. Dit leidt soms tot politiek-bestuurlijke discussies, zoals bij een pilot die is gedaan voor Powerful Ageing. In deze pilot bleef de keuze aan de inwoner of zij een Powerful Ageing traject volgen of huishoudelijke hulp ontvangen.

Ook zijn er in Lochem welzijnscoördinatoren actief. Deze dienen als een soort wegwijzer of cliëntondersteuner die bereikbaar is in verschillende dorpen. De coördinator verwijst de inwoner soms naar een dorpsgenoot of een activiteit om aan deel te nemen, waaronder activiteiten bij de welzijnsorganisatie.

In Bronckhorst wordt lichte ondersteuning geboden, voor inwoners waarvoor dat passend is, door consultants. Ambtelijk wordt aangegeven dat ze nu bezig zijn met Verkenninginstrument Toegang voor sterke sociale teams. Dit is een scan van de huidige stand van zaken van het sociale team. Aan de hand van de scan kan de toegangsfunctie geoptimaliseerd worden.

Waar we zien dat in Lochem het vierogenprincipe gehanteerd wordt, is in Bronckhorst deze keuze niet gemaakt. Dit ook met het oog op de doorlooptijd en het voorkomen van wachttijden.

Afstemming huisartsen en gedwongen kader

In Berkelland loopt de samenwerking met huisartsen goed. Vanuit Voormekaar zijn bij verschillende huisartspraktijken POH Jeugd-medewerkers of vaste contactpersonen aangesteld, hoewel dit nog niet in alle praktijken is gerealiseerd. Kortdurende hulpverlening doet Voormekaar waar mogelijk zelf, maar in de praktijk wordt dit vaker door de POH's jeugd ingezet.



Ook zet de gemeente Berkelland in op het aan tafel komen met Jeugdbescherming en gecertificeerde instellingen. Dit verloopt nog moeizaam. Daarom is er een coördinator externe verwijzingen aangesteld die samenwerkingsafspraken gaat maken en bijvoorbeeld interveniëren in de verwijzingsstroom als dat nodig is, denk aan het tegengaan van onnodige stapeling van zorgindicaties.

In Hof van Twente is er sprake van complexe multiproblematiek op een aantal casussen. Hier wordt in ieder geval regionaal op in gezet met een Jeugdbeschermingstafel en een (crisis)ondersteuningsteam.

In Lochem wordt aangegeven dat de samenwerking met Veilig Thuis en GI's goed is en dat er afstemming tussen consultants en jeugdbescherming plaatsvindt. Daarnaast zijn er kernteams voor het bespreken van zwaardere casuïstiek. De beleidsmedewerker veiligheid is een procesregisseur volgens de Aanpak Voorkomen Escalatie.

In Bronckhorst zien we in de eerste fase van dit onderzoek dat er bijna een verdubbeling van het aandeel verwijzingen vanuit het gedwongen kader heeft plaatsgevonden in 2024. De POH-consulenten zijn het aanspreekpunt voor huisartsen. Ook wordt de inzet van de gedragswetenschapper uitgebreid van 4 naar 8 uur per week, voor de ondersteuning bij zware casuïstiek. De samenwerking met Veilig Thuis en GI's is goed. Daarnaast is er de Gelderse Verbeteragenda Jeugd. Ook werkt Bronckhorst in de Achterhoek samen in de Jeugdbeschermingstafel, een Regionale Expertise Tafel en een Regionale Toeleidstafel. Over de laatste twee wordt ambtelijk aangegeven dat de samenwerking nog niet altijd optimaal is, maar er wordt aan gewerkt om deze te verstevigen.

Monitoring en bijsturing

Berkelland monitort op kwartaalbasis de resultaten van de stuurmaatregelen. Deze kwartaalmonitor Jeugdhulp en Wmo wordt ook ter informatie met de raad gedeeld. Daarnaast maakt de organisatie maandelijkse rapportages die voor medewerkers beschikbaar zijn in Teams.

Hof van Twente monitort op regionaal niveau in gebruik van Jeugdhulp en Wmo in de Twentse Monitor Sociaal Domein (TMSD) vanuit het Kennispunt Twente (in opdracht van OZJT/Samen14). Deze monitoring bevat vooral de cijfermatige ontwikkeling, voor deze ontwikkelingen gezamenlijk te duiden worden reflectiekamers georganiseerd.

In Lochem wordt de raad jaarlijks in de Monitor Sociaal Domein inhoudelijk geïnformeerd over de stand van zaken in het sociaal domein. Verder is er een intern Power BI dashboard met ontwikkelingen. Een extern bureau heeft de gemeente geholpen met de bouw van deze dashboards. De regie over dit dashboard ligt bij de kwaliteitsmedewerkers en een BI-adviseur. Dit wordt door beleid als basis gebruikt. Eens in de zes weken is er een overleg met de financieel adviseur sociaal domein, businesscontroller, de kwaliteitsmedewerker en de beleidsmedewerkers Jeugd die beheerder zijn van grootboeknummers jeugd. Daarin worden de ontwikkelingen gemonitord op financieel gebied, maar ook in aantallen. Omdat er een kwaliteitsmedewerker aansluit, kan de vertaling gemaakt worden naar waar een kostenstijging vandaan komt. Dit overleg proberen ze ook aan te laten sluiten op de P&C-cyclus. Als een bestuursrapportage, begroting of kadernota eraan komt, kan de link gemaakt worden met de stand van zaken, waarom wel/niet bijgesteld moet worden en waar het vandaan komt. Daarbij kan ook het interne dashboard en de casuïstiek vanuit de consultants gebruikt worden. De regie over deze processen op het gebied van monitoring en bijsturing ligt bij beleidsmedewerkers.

Uit fase 1 van deze analyse kwam naar voren dat in Bronckhorst niet alles wordt geregistreerd bij het afgeven van een indicatie, zoals de verwijzers en de achtergrond van IO's. De monitoring van interventies en bijstellingen wordt op het eigen beleidsterrein bijgehouden door de betreffende beleidsmedewerkers. Op financieel niveau monitoren beleid en



control samen de ontwikkelingen. Echter lijkt integrale monitoring over het totaal van ontwikkelingen, interventies en bijstellingen te ontbreken. Dit maakt het lastig om te volgen wat wel of niet werkt en daarop bij te sturen.

4.4. Overzicht van lasten per taakveld

In deze paragraaf wordt allereerst het totaaloverzicht van de lasten voor Wmo en Jeugd weergegeven, gebaseerd op de gerealiseerde lasten in Bronckhorst, Berkelland, Hof van Twente en Lochem in de periode van 2022 tot en met 2024. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4.1. voor Wmo, paragraaf 4.4.2. voor Jeugd en paragraaf 4.4.3. voor Geëscaleerde zorg de lasten vergeleken en gekoppeld aan de input uit de duidingsgesprekken en cijfers uit [waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarstaatjegemeente.nl).

Totale lasten

Lasten jaarrekening (* € 1.000)	Bronckhorst			Berkelland			Hof van Twente			Lochem		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Wmo	10.326	10.233	11.287	12.827	14.112	14.390	8.380	8.540	10.214	8.382	8.688	9.720
Jeugd	8.844	10.844	14.559	10.972	12.276	16.360	8.664	10.406	12.851	7.227	6.510	7.667
Geëscaleerde zorg 18+	252	97	138	67	26	0	132	141	165	29	95	337
Geëscaleerde zorg 18-	841	656	832	1.000	357	1.113	1.119	1.849	2.276	122	253	302
Totaal	20.263	21.830	26.816	24.866	26.771	31.863	18.295	20.936	25.506	15.760	15.546	18.026
Verandering t.o.v. voorgaande jaar		+8%	+23%		+8%	+19%		+14%	+22%		-1%	+16%

Tabel 2. Bron: aangeleverd door gemeenten en jaarrekeningen

Wat zien we?

- In Berkelland liggen de totale lasten in alle jaren hoger dan in Bronckhorst.
- In Lochem liggen de totale lasten het laagst van alle gemeenten.
- Qua toename in de totale lasten is de ontwikkeling in Bronckhorst vergelijkbaar met Berkelland en Hof van Twente

De ontwikkelingen in de lasten door verhoging van de tarieven en de personeelskrapte wordt ook in de gesprekken met andere gemeenten als herkenbaar genoemd.



Totale lasten afgezet tegen inwoneraantal

Lasten (* € 1.000)	Bronckhorst			Berkelland			Hof van Twente			Lochem		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Inwoners	36.077	36.277	36.119	43.850	44.022	43.933	35.056	35.455	35.446	34.069	34.314	34.289
Factor t.o.v. Bronckhorst	1	1	1	0,82	0,82	0,82	1,03	1,02	1,02	1,06	1,06	1,05
Wmo	10.326	10.233	11.287	12.827	14.112	14.390	8.380	8.540	10.214	8.382	8.688	9.720
Jeugd	8.844	10.844	14.559	10.972	12.276	16.360	8.664	10.406	12.851	7.227	6.510	7.667
Geëscaleerde zorg 18+	252	97	138	67	26	0	132	141	165	29	95	337
Geëscaleerde zorg 18-	841	656	832	1.000	357	1.113	1.119	1.849	2.276	122	253	302
Totaal	20.263	21.830	26.816	24.866	26.771	31.863	18.295	20.936	25.506	15.760	15.546	18.026
Afgezet t.o.v. Bronckhorst	20.263	21.830	26.816	20.458	22.061	26.196	18.828	21.421	25.990	16.689	16.435	18.988

Tabel 3. Bron: aangeleverd door gemeenten en jaarrekeningen

Als we de totale lasten corrigeren voor inwoneraantal, zien we dat de lasten in Berkelland heel dichtbij die van Bronckhorst liggen. De hogere lasten in Berkelland kunnen dus verklaard door het hogere inwoneraantal. Daarnaast geeft Berkelland aan dat de stijging van de lasten vooral zit in tarieven, in plaats van volume. Er is de afgelopen jaren (sinds 2021) niks veranderd aan het aandeel van de inwoners jonger dan 18 (9%) dat gebruikmaakt van de Jeugdwet en het aandeel inwoners ouder dan 18 (6%) voor de Wmo.

Hof van Twente en Lochem liggen sowieso al dicht bij Bronckhorst wat betreft inwoneraantal, de totale lasten gecorrigeerd naar aantal inwoners laten daarom voor deze twee gemeenten geen grote verschillen zien ten opzichte van de daadwerkelijke lasten.



Totale lasten inclusief taakveld 6.1

Lasten (* € 1.000)	Bronckhorst			Berkelland			Hof van Twente			Lochem		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	1.725	6.692	6.991	5.637	8.065	8.339	7.862	9.821	12.981	9.630	8.140	8.589
Wmo	10.326	10.233	11.287	12.827	14.112	14.390	8.380	8.540	10.214	8.382	8.688	9.720
Jeugd	8.844	10.844	14.559	10.972	12.276	16.360	8.664	10.406	12.851	7.227	6.510	7.667
Geëscaleerde zorg 18+	252	97	138	67	26	0	132	141	165	29	95	337
Geëscaleerde zorg 18-	841	656	832	1.000	357	1.113	1.119	1.849	2.276	122	253	302
Totaal	21.988	28.522	33.807	30.503	34.836	40.202	26.157	30.757	38.487	25.390	23.686	26.615
Verandering t.o.v. voorgaande jaar		+30%	+19%		+14%	+15%		+18%	+25%		-7%	+12%

Tabel 4. Bron: aangeleverd door gemeenten en jaarrekeningen

Aangezien het mogelijk is dat de verschillen op de taakvelden voor Wmo, Jeugd en geëscaleerde zorg komen door verschillen in de toebedeling van lasten aan taakvelden, hebben we in bovenstaande tabel het taakveld 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie (waaronder preventieve inzet kan vallen) toegevoegd aan de totale lasten. In Lochem liggen de lasten op dit taakveld in 2022 een stuk hoger dan in Bronckhorst. In Bronckhorst laat taakveld 6.1 een afwijking zien in de kosten over de jaren 2022 en 2023. De oorzaak hiervan is dat de kosten van Oekraïne in 2022 waren verantwoord op taakveld 1.1 crisisbeheersing. In 2023 is dit gewijzigd naar taakveld 6.1. Ook zijn er verschillende SPUK regelingen bijgekomen, waaronder de brede SPUK in 2023. Deze SPUK regelingen zijn ook verantwoord in de batenkant, maar dat is niet meegenomen in dit overzicht van de lasten.

Nu ligt Lochem wel dichterbij Bronckhorst. In 2022 zelfs hoger, de jaren erna alsnog lager dan in Bronckhorst. In Lochem zit de subsidie voor de welzijnsorganisatie in taakveld 6.1. Ook zitten de salariskosten, net als in Bronckhorst, in de taakvelden. Dit biedt dus geen verklaring voor de lagere lasten in Lochem.



4.4.1. Wmo

Overzicht van lasten per taakveld

Lasten jaarrekening (* € 1.000)	Bronckhorst			Berkelland			Hof van Twente			Lochem		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
6.6 Maatwerk-voorzieningen (WMO)	1.163	1.749	1.647	10.306	8.018	8.213	644	2.014	2.628	2.090	3.134	3.104
6.71 Maatwerk-dienstverlening 18+	9.163	517	548	2.521			7.736	3.636		6.292	0	0
6.71a Huishoudelijke hulp (WMO)		3.823	4.307		4.891	5.621		2.148	4.272		3.277	3.728
6.71b Begeleiding (WMO)		4.022	4.737		332	272		742	2.432		1.438	1.838
6.71c Dagbesteding (WMO)		122	48		871	284			882		570	734
6.71d Overige maatwerk-arrangementen (WMO)		0	0								269	316
Totaal	10.326	10.233	11.287	12.827	14.112	14.390	8.380	8.540	10.214	8.382	8.688	9.720
Verandering t.o.v. voorgaande jaar		-1%	10%		10%	2%		2%	20%		4%	12%

Tabel 5. Bron: aangeleverd door gemeenten en jaarrekeningen

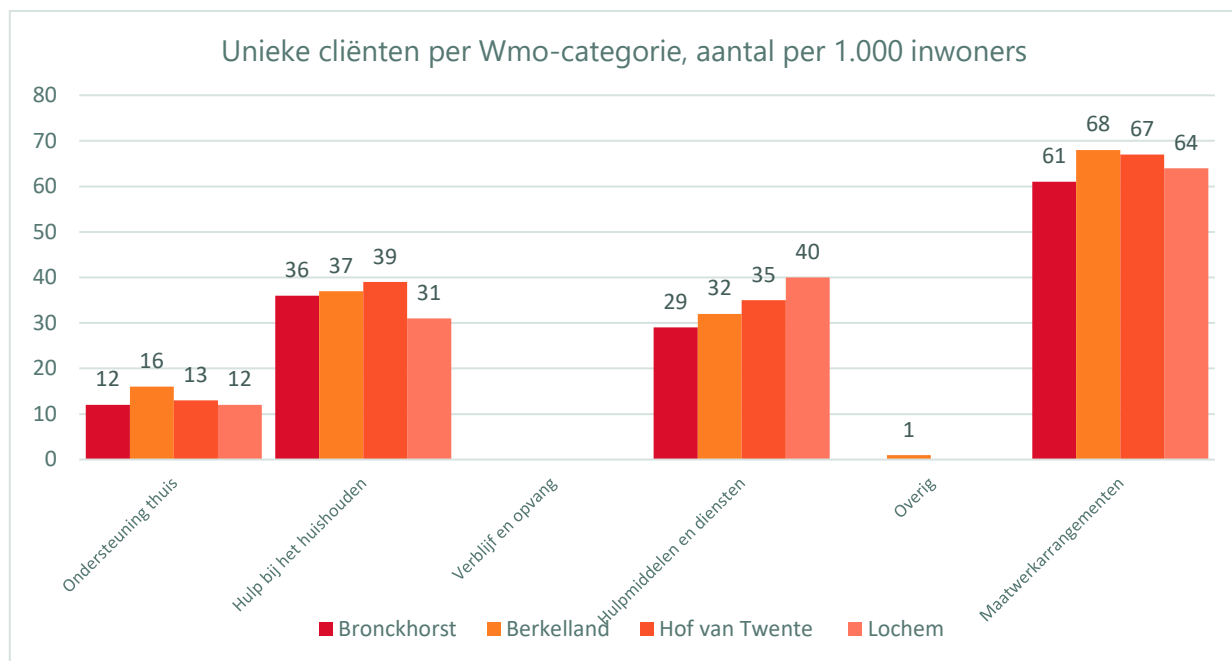
Het taakveld Maatwerkvoorzieningen (Wmo) (6.6.) bevat materiële voorzieningen zoals woningaanpassingen en hulpmiddelen voor mensen met fysieke beperkingen om zelfstandig te kunnen functioneren die onder de Wmo worden beschikt.

Onder het taakveld maatwerkdienstverlening 18+ vallen huishoudelijke hulp, begeleiding, dagbesteding en overige arrangementen. Het gaat om de dienstverlening aan cliënten die zelfstandig wonen en ondersteuning nodig hebben in de vorm van beschikbare uren.

Omdat het mogelijk is dat er verschillen zitten in de wijze waarop de gemeenten de lasten over de deeltaakvelden verdelen, kijken we naar het totaal van de lasten. De totale lasten voor Wmo liggen voor Bronckhorst hoger dan voor Lochem en Hof van Twente en lager dan voor Berkelland.

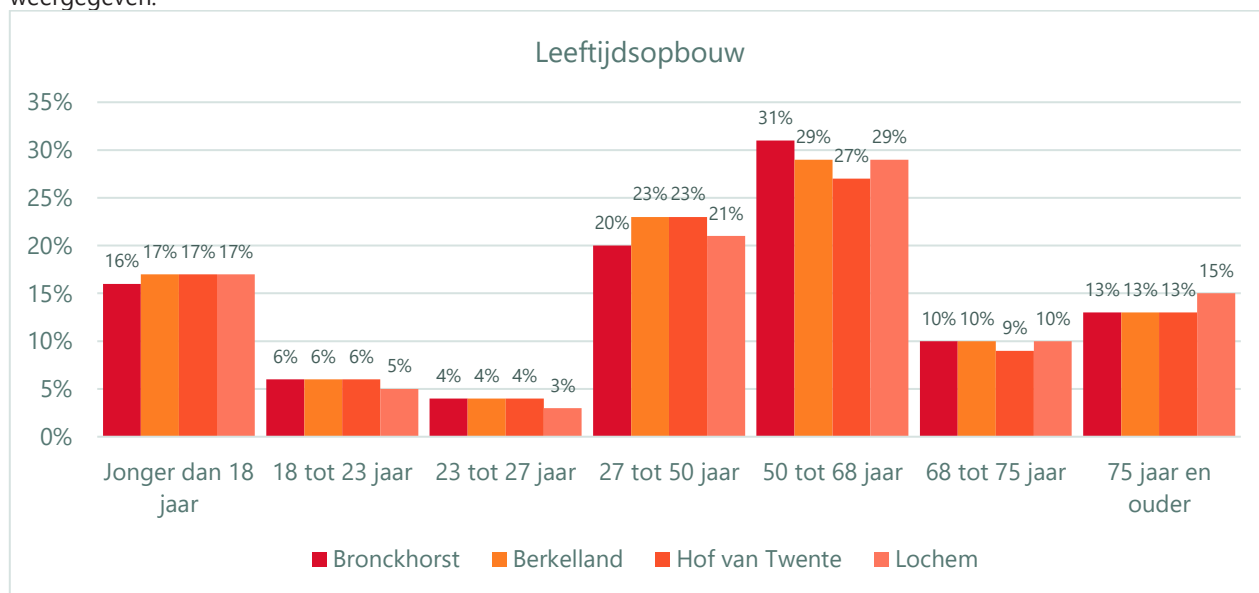
Maatwerkvoorzieningen

Om een beeld te krijgen van de mate waarin inwoners in Bronckhorst en de andere gemeenten gebruikmaken van maatwerkvoorzieningen vanuit de Wmo wordt in onderstaande grafiek het aantal cliënten per categorie weergegeven.



Figuur 1. Bron: waarstaatjegemeente.nl. Eerste halfjaar 2024.

Ouderen maken over het algemeen meer gebruik van hulpmiddelen zoals een rolstoel of scootmobiel dan jongere mensen. Daarom wordt in onderstaande grafiek de leeftijdsopbouw van Bronckhorst en de referentiegemeenten weergegeven.



Figuur 2. Bron: waarstaatjegemeente.nl. 2024.



Maatwerkdienstverlening

Onderstaande figuren geven parameters het gebruik van maatwerkdienstverlening voor volwassenen weer.



Figuur 3. Bron: Waarstaatjegemeente.nl



Figuur 4. Bron: Waarstaatjegemeente.nl

Wat zien we?

Legenda

	Hogere aantallen dan benchmark
	Lagere aantallen dan benchmark

Indicator (per 1.000 inwoners)	Bronckhorst	Berkelland	Hof van Twente	Lochem
Hulpmiddelen en diensten	29	32	35	40
Ondersteuning thuis	12	16	13	12
Hulp bij het huishouden	36	37	39	31
Begeleiding	12	16	10	9
Dagbesteding	1	0	5	4
Overig	0	1	0	0
Maatwerkarrangementen	61	68	67	64
Inwoners boven 68 jaar (%)	23%	23%	22%	25%

- Het aantal hulpmiddelen en diensten en het aantal maatwerkarrangementen per 1.000 inwoners ligt in Bronckhorst lager dan in de andere gemeenten.
- Voor de gemeente Berkelland is de totale lasten op Wmo maatwerk in 2024 al een eerste effect te zien van de sturingsmaatregelen en herstelgerichte ondersteuning. Waar de lasten in andere gemeenten in 2024 toenemen (van 10% tot 20%) is de stijging in Berkelland slechts 2%. Zij zien het gebruik huishoudelijke hulp in aantallen afnemen; van gemiddeld 1472 per maand in 2023 naar 1438 in 2024. Die daling is des te opmerkelijker aangezien de gemeente sterk vergrijst. Op basis van het VNG voorspelmodel zou Berkelland rekening moeten houden met toenames van 6 tot 11%. Daarnaast probeert Berkelland, binnen de Wmo, herstelgerichte ondersteuning ook in te zetten op andere vormen van zorg dan huishoudelijke hulp. Dit kan ook een rol spelen in de relatief lichte lastenstijging ten opzichte van Bronckhorst.

4.4.2. Jeugd

Overzicht van lasten per taakveld

Lasten jaarrekening (* € 1.000)	Bronckhorst			Berkelland			Hof van Twente			Lochem		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
6.72 Maatwerk-dienstverlening 18-	8.844	741	705	10.972			8.664			7.227	0	8
6.72a Jeugdhulp begeleiding		72	315		7.342	9.715		2.928	3.308		1.602	1.492
6.72b Jeugdhulp behandeling		5.621	8.009		971	1.450		1.759	2.486		1.290	1.660
6.72c Jeugdhulp dagbesteding		22	29					590	663		301	260
6.72d Jeugdhulp zonder verblijf overig		0	0		65	26		203	252		299	499
6.73a Pleegzorg ³		562	308		2.758	3.226		290	248		144	241
6.73b Gezinsgericht		220	597		68	79		882	901		0	7
6.73c Jeugdhulp met verblijf overig		2.135	3.257					584	1.256		545	782
6.74a Jeugd behandeling GGZ zonder verblijf		763	169			15		1.231	1.308		1.138	1.290
6.74b Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf		407	924		1.072	1.849		1.939	2.429		1.116	1.414
6.74c Gesloten plaatsing		301	246								75	14
Totaal	8.844	10.844	14.559	10.972	12.276	16.360	8.664	10.406	12.851	7.227	6.510	7.667
Verandering t.o.v. voorgaande jaar		+23%	+34%		+12%	+33%		+20%	+23%		-10%	+18%

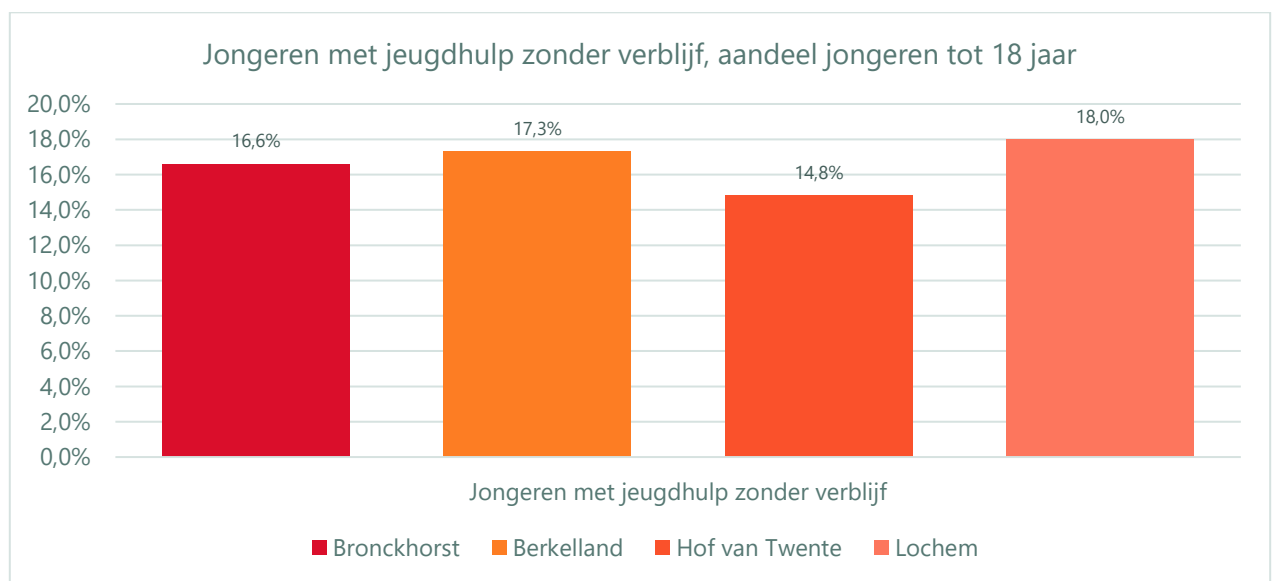
Tabel 6. Bron: aangeleverd door gemeenten en jaarrekeningen

³ De lasten op taakveld 6.73a Pleegzorg liggen in Berkelland een stuk hoger dan in de andere gemeenten. Dit komt doordat de lasten voor Gezins- en woonvormen onder dit taakveld worden gebracht in Berkelland, waar dit in andere gemeenten onder taakveld 6.73c Jeugdhulp met verblijf overig wordt gebracht.

Maatwerkdienstverlening 18-

Tot het taakveld maatwerkdienstverlening 18- behoren vormen van jeugdhulp die door de gemeente als individuele voorziening worden aangemerkt, waaronder jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, jeugdzorg aan verstandelijk beperkten en gesloten jeugdhulp.

Om een verklaring te bieden voor de verschillen in lasten op de maatwerkdienstverlening 18- wordt in onderstaande grafiek het percentage jongeren met jeugdhulp zonder verblijf uitgedrukt als aandeel van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar weergegeven.



Figuur 5. Bron: Waarstaatjegemeente.nl, 2023.

Wat zien we?

Indicator (per 1.000 inwoners)	Bronckhorst	Berkelland	Hof van Twente	Lochem
Jeugdhulp zonder verblijf	16,6%	17,3%	14,8%	18%

- Qua totale lasten, ligt Hof van Twente het dichtst bij Bronckhorst. De lasten in 2022 en 2023 liggen nog erg dicht bij elkaar. Alleen in 2024 is de stijging in Bronckhorst hoger (34%) dan in Hof van Twente (23%).
- De lasten voor Jeugd in Berkelland lagen al in 2022 hoger dan in Bronckhorst en blijven dat ook in 2023 en 2024. Berkelland valt onder dezelfde inkoopregio en heeft ook veel IO's. Ook zij hebben het idee dat aanbieders geneigd zijn cliënten langer dan nodig in zorg te houden. De gemeente neemt nu maatregelen in het kader van actieve casusregie om hierop te sturen, maar dit staat nog in de kinderschoenen.
- In Lochem zijn de totale lasten op Jeugd een stuk lager dan in de andere gemeenten. In 2023 is zelfs een daling van de lasten te zien. Dit kan verklaard worden doordat Lochem relatief meer lichte vormen van jeugdhulp verstrekt. In Lochem zijn de verordening en beleidsregels al verder aangescherpt, over algemeen gebruikelijke voorzieningen en welke rol de gemeente van ouders verwacht. Ook wordt er bij het toekennen van indicaties een vierogenprincipe gehanteerd, er is ook een gedragswetenschapper die meekijkt. Daarnaast wordt een vier weeks model toegepast voor vraagverheldering en directe hulpverlening uitgevoerd door ambulante medewerkers.



4.4.3. Geëscaleerde zorg

Lasten (* € 1.000)	Bronckhorst			Berkelland			Hof van Twente			Lochem		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	252	82	86	67			132			29	0	0
6.81a Beschermd wonen (WMO)		2	38		26			128	154		95	337
6.81b Maatschappelijke- en vrouwenopvang (WMO)		13	14					13	11		0	0
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	841	210	205	1.000			1.119			122	0	0
6.82a Jeugd-bescherming		406	573		357	1.113		1.754	2.171		241	265
6.82b Jeugd-reclassering		40	54					95	105		12	37
Totaal	1.093	753	970	1.067	383	1.113	1.251	1.990	2.441	151	348	639
Verandering t.o.v. voorgaande jaar		-31%	+29%		-64%	+191%		+59%	+23%		130%	84%

Tabel 7. Bron: aangeleverd door gemeenten en jaarrekeningen

Onder geëscaleerde zorg 18+ vallen lasten voor onder andere beschermd wonen, (spoed)opvang, opvang in het kader van verslavingszorg en vrouwenopvang.

Onder het taakveld geëscaleerde zorg 18- vallen maatregelen gericht op de opvang en het verbeteren van de veiligheid van kinderen en jongeren onder de 18. Het gaat onder andere over kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, opvang, huiselijk geweld, beschermd wonen en programma's rond verslaving voor minderjarigen.

Geëscaleerde zorg 18+

Beschermd wonen is op dit moment een taak van de centrumgemeente, oftewel de grootste gemeente in een bepaalde regio. Elke gemeente ontvangt hier wel budget voor en dat wordt vervolgens betaald aan de centrumgemeente. Aangezien beschermd wonen wordt uitgevoerd door de centrumgemeente, zijn er geen gemeentespecifieke cijfers beschikbaar over het aantal cliënten. Wel zijn er cijfers bekend over het aantal cliënten - per 1.000 inwoners - met beschermd wonen in de centrumgemeenten.

Regio	Doetinchem	Enschede	Deventer
Indicator	(Bronckhorst en Berkelland)	(Hof van Twente)	(Lochem)
Inwoners met beschermd wonen per 1.000 inwoners	2,2	1,2	1,3

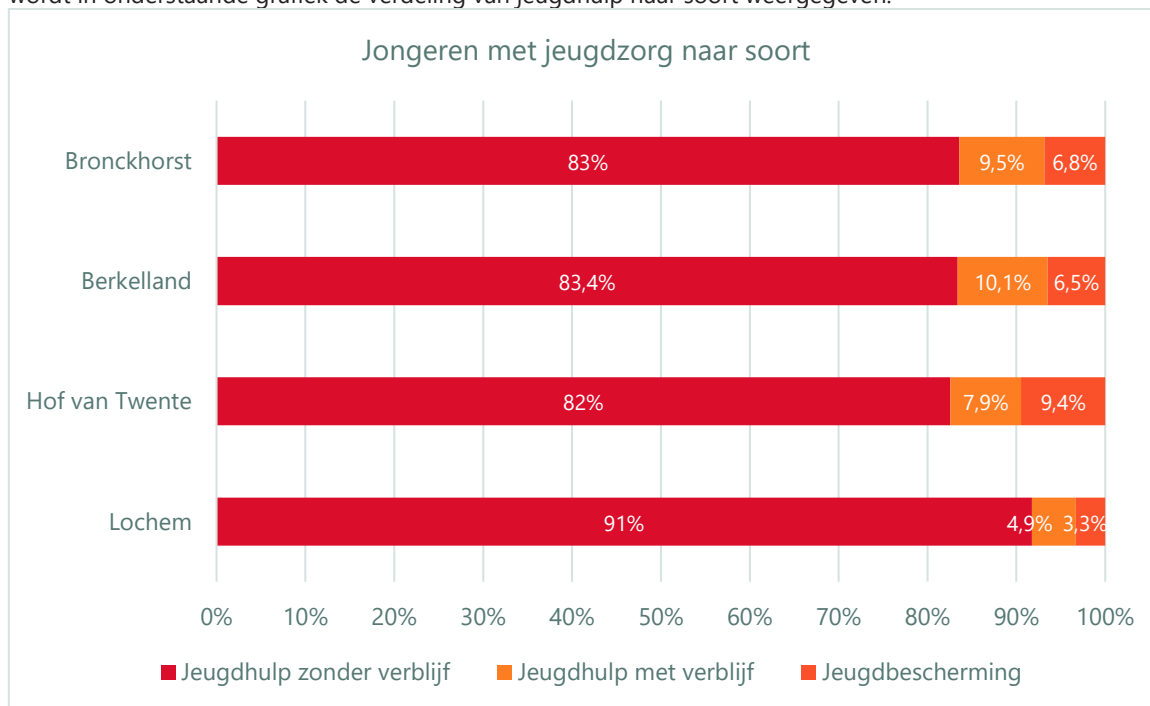
Tabel 8. Bron: Waarstaatjegemeente.nl, tweede halfjaar 2024.

Desondanks is het lastig om op basis van de gegevens over beschermd wonen een verklaring te bieden voor verschillen in lasten op het taakveld geëscaleerde zorg 18+. Dit komt omdat dit in de centrumgemeente is geregeld en Berkelland net als Bronckhorst onder Doetinchem valt. Dit geeft een vertekend beeld.



Geëscaleerde zorg 18-

Om een beeld te krijgen van waar de verschillen in lasten voor zwaardere vormen van jeugdhulp vandaan komen, wordt in onderstaande grafiek de verdeling van jeugdhulp naar soort weergegeven.



Figuur 6. Waarstaatjegemeente.nl, 2023.

Indicator (per 1.000 inwoners)	Bronckhorst	Berkelland	Hof van Twente	Lochem
2023				
Jeugdhulp met verblijf	1,6%	2,3%	1,6%	1,2%
Jeugdbescherming	1,1%	1,1%	1,3%	0,9%

Wat zien we?

- In deze vormen van zorg gaat het om een klein aantal, doorgaans dure, casussen wat de lasten beïnvloedt. Daardoor fluctueren de lasten op dit taakveld sterk door de jaren heen. Dit is dan ook bij alle gemeenten te zien. Dit maakt het lastig om de gemeenten door de jaren heen met elkaar te vergelijken.
- Wel zien we dat de lasten voor geëscaleerde zorg in Lochem het laagst liggen, hoewel de lasten hier wel zijn gestegen sinds 2022. En in Hof van Twente liggen de lasten het hoogst van de benchmarkgemeenten.
- Het aandeel jongeren in de jeugdhulp dat ook verblijft, is in Bronckhorst hoger dan in Lochem. Deze vorm van jeugdhulp is doorgaans duurder dan lichtere vormen van jeugdhulp zonder verblijf.

4.5. Sociaaleconomische positie

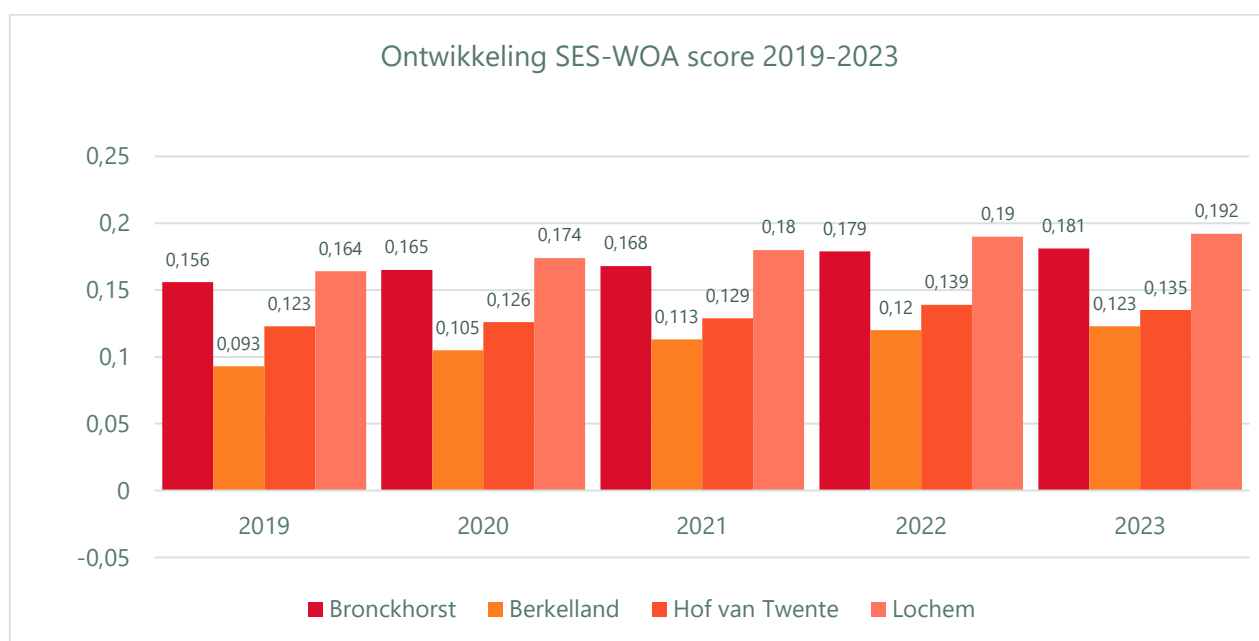
Het CBS heeft een indicator ontwikkeld om de sociaaleconomische status van een wijk of gemeente te bepalen, de SES-WOA-score. De score is gebaseerd op welvaart (inkomen), opleiding (opleidingsniveau) en arbeid (arbeidsverleden). Die aspecten bepalen mede de maatschappelijke positie van verschillende huishoudens. De hoogte



van de SES-WOA-score hangt in sterke mate samen met gezondheidsverschillen. De score is daarom een goede indicator van kwetsbaarheden binnen wijken.

In gebieden met een lage SES-WOA-score, waar de sociaaleconomische positie van inwoners relatief zwak is, is de kans op problemen op het gebied van gezondheid, onderwijs en werk groter. Hierdoor doen inwoners juist in deze gebieden vaker een beroep op voorzieningen binnen het sociaal domein.. Dit leidt doorgaans tot hogere lasten voor gemeenten binnen het sociaal domein. Andersom geldt dat in gebieden met een hogere SES-WOA-score de vraag naar deze ondersteuning doorgaans lager is en de lasten op het sociaal domein dus lager uitvallen.

De score van de gemeente wordt vergeleken met de gemiddelde score in Nederland (0). Een score boven 0 (positief) geeft aan dat de sociaaleconomische status hoger ligt dan het landelijke gemiddelde. Een score onder 0 (negatief) geeft aan dat de sociaaleconomische status lager ligt dan het landelijke gemiddelde.'



Figuur 7. Bron: Waarstaatjemeente.nl

Indicator 2023	Bronckhorst	Berkelland	Hof van Twente	Lochem
SES-WOA-score	0,181	0,123	0,135	0,192

Tabel 9. Bron: Waarstaatjemeente.nl

Wat zien we?

- De SES-WOA score van Bronckhorst is de afgelopen jaren toegenomen. Dit geldt ook voor de andere gemeenten.
- In Lochem ligt de sociaaleconomische status het hoogst. Daarna volgt Bronckhorst. In Berkelland is de sociaaleconomische status het laagst.



4.6. Conclusie benchmark

Bronckhorst wijkt qua totale lasten per inwoner niet wezenlijk af van vergelijkbare gemeenten, met uitzondering van Lochem (aanzienlijk lager) en Berkelland (iets hoger). De stijging van de lasten in is geen uitzondering en Bronckhorst kampt dus met vergelijkbare uitdagingen als in de regio.

Het belangrijkste verschil met andere gemeenten ligt in de mate van formaliseren en expliciteren in beleidskaders. Gemeenten als Lochem en Berkelland hebben hun beleid en verordeningen al verder aangescherpt en geconcretiseerd, met meetbare effecten. Lochem stuurt bijvoorbeeld strakker in de toegang en in Berkelland worden al eerste resultaten zichtbaar van herstelgerichte ondersteuning. Deze wordt ingezet als voorliggende voorziening, waarbij inwoners eerst de mogelijkheid krijgen deel te nemen voordat zij voor bepaalde vormen van hulp-op-maat in aanmerking komen.

Hoewel medewerkers aangeven dat er al veel gewerkt wordt met een strakkere sturing op zorgvragen, ontbreekt de formele vastlegging ervan en het expliciteren wat dit betekent in beleid, verordeningen of processen. Deze informele werkwijze past bij de bewuste keuze om te werken op basis van onderling vertrouwen en minder strakke kaders. Wat ook wel de Bronckhorster manier van werken wordt genoemd. Dit biedt enerzijds ruimte voor handelen en maatwerk, maar maakt de organisatie anderzijds kwetsbaar en persoonsafhankelijk.

Deze werkwijze heeft ook andere gevolgen: medewerkers ervaren niet altijd voldoende houvast - politiek-bestuurlijk en vanuit de organisatie - bij het maken van keuzes, juist omdat expliciete kaders ontbreken. Daarnaast maakt het gebrek aan integrale monitoring het lastig om bij te sturen. Wil Bronckhorst effectiever sturen in het sociaal domein dan is duidelijk in beleid formaliseren en expliciteren wat je wilt en het bieden van heldere kaders aan medewerkers die het beleid moeten uitvoeren nodig.

Deze bevindingen leiden tot de vraag die in het volgende hoofdstuk centraal staat: wil Bronckhorst maximaal zorgverlenend en tegemoetkomend zijn aan de zorgvraag, of juist maximaal sturen op zelf- en samenredzaamheid, normaliseren en daarmee op de (financiële) beheersbaarheid van het sociaal domein? Het voorbeeld van andere gemeenten laat zien dat het tweede mogelijk is, maar dit vraagt wel om expliciete bestuurlijke en politieke keuze over wat voor gemeente Bronckhorst wil zijn als het gaat om het sociaal domein.



5. Handelingsperspectief

In dit hoofdstuk staat het handelingsperspectief centraal. In paragraaf 5.1 wordt aan de hand van het sturingsprincipe en inrichtingsprincipe ingegaan op de vraag wat voor gemeente Bronckhorst wil zijn als het gaat om het sociaal domein. Vervolgens adviseren we in paragraaf 5.2 over de verschillende 'knoppen' waar de gemeente aan kan draaien. Dit zijn beleid, verordening, beleidsregels; inkoop, contractmanagement inclusief beëindiging of verlenging; toegang; afstemming met huisartsen en gedwongen kader; Wmo abonnementstarief afschaffing en monitoring en bijsturing. Ten slotte, wordt in paragraaf 5.3 beschreven welke aanpak en organisatorische keuzes nodig zijn om de gewenste beweging in het sociaal domein te realiseren.

5.1. Sturingsprincipe en inrichtingsprincipe

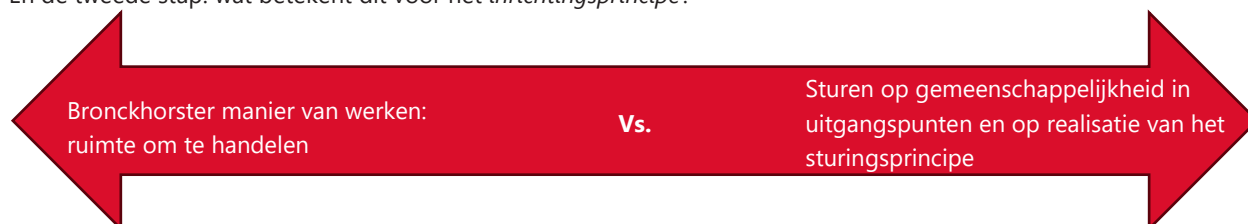
De knoppen die in dit hoofdstuk worden beschreven kunnen niet effectief worden bediend zonder eerst een fundamentele keuze te maken: wat voor gemeente wil Bronckhorst zijn in het sociaal domein? Deze keuze bepaalt namelijk hoe de verschillende interventies en maatregelen worden ingekleurd en toegepast.

De eerste stap betreft het *sturingsprincipe*:

Wat voor gemeente wil Bronckhorst zijn als het gaat om het sociaal domein?



En de tweede stap: wat betekent dit voor het *inrichtingsprincipe*?



Hoe de interventies die in de volgende paragrafen worden beschreven worden ingevuld en toegepast, wordt bepaald door de keuze voor het sturingsprincipe en inrichtingsprincipe. Dit is een politiek-bestuurlijke keuze. Als je kiest voor een beweging naar het tweede (maximaal sturen op zelf- en samenredzaamheid en normaliseren en daarmee op de beheersbaarheid van het sociaal domein), is er een aantal knoppen waar je aan moet draaien om die beweging tot stand te brengen. De gemeente kan al aan de knoppen draaien, maar de mate waarin en intensiteit en samenhang daarin wordt bepaald door de keuzes voor het sturings- en inrichtingsprincipe. Dat geeft richting aan de uitvoering van die knoppen.



De uitwerking van deze keuze vindt plaats binnen en met de knoppen waar je aan moet draaien om beweging tot stand te brengen. De inhoudelijke impact van het bewegen van die schuif wordt zichtbaar bij die knoppen en wat dat betekent voor het wel of niet doen van een beroep op maatwerkvoorzieningen.

Hoe meer je de beweging maakt naar maximaal sturen op zelf- en samenredzaamheid en normaliseren, in combinatie met sturen op gemeenschappelijkheid in uitgangspunten en op realisatie van het sturingsprincipe, hoe meer impact die knoppen hebben. De knoppen zijn in samenhang nodig. Een aanscherping in het beleid is niks zonder dat het doorwerkt in een aanscherping in het toegangsproces. En andersom kan je het toegangsproces aanscherpen, maar daar is een beleidsmatige basis voor nodig.

5.2. Knoppen om aan te draaien

In deze paragraaf worden de knoppen uitgewerkt met concrete opties en voorbeelden uit de benchmarkgemeenten. Door aan deze knoppen te draaien, zal naar verwachting de stijging van de lasten afremmen. Maar dit zal het begrotingstekort niet volledig oplossen. Een deel van de stijging (prijsontwikkelingen) ligt buiten de invloedssfeer van de gemeente. De focus ligt op het beheersbaar houden van volume en duur van zorgtrajecten en het voorkomen van onnodige escalatie naar zwaardere vormen van zorg.

5.2.1. *Beleid, verordening, beleidsregels*

Wij adviseren om de verordening en beleidsregels aan te scherpen met concrete definities van 'eigen kracht', 'algemeen gebruikelijke hulp' en 'voorliggende voorzieningen'. Dit biedt consulenten de noodzakelijke beleidsmatige rugdekking om consequent te sturen op beheersbaarheid. Hoewel dit niet direct kostenbesparing oplevert, vormt het de organisatorische basis voor effectieve uitvoering van andere maatregelen.

Aanscherping verordening en beleidsregels

Om effectief te sturen op beheersbaarheid van het sociaal domein zijn heldere kaders nodig. Uit de benchmark blijkt dat gemeenten als Lochem en Berkelland hun verordeningen recent hebben aangescherpt met expliciete definities van kernbegrippen als 'eigen kracht', 'algemeen gebruikelijke hulp' en 'voorliggende voorzieningen'. Deze concretisering stelt hen in staat om strakker te sturen in de toegang en op de beheersbaarheid van kosten. In Bronckhorst is deze verdere aanscherping al deels in gang gezet voor de verordening 2026.

In Bronckhorst wordt in de praktijk al gestuurd op zelf- en samenredzaamheid, wordt in de interne gesprekken aangegeven. Echter is deze werkwijze niet geformaliseerd en geëxpliciteerd in beleid en verordening. Waar consulenten in de dagelijkse praktijk wel degelijk al op normalisering en de inzet van algemene voorzieningen sturen, ontbreekt de formele vastlegging die hen rugsteun moet bieden in lastige situaties.

Begrippen die nu nog abstract zijn beschreven en in de praktijk worden ingevuld, moeten omgezet worden in concrete definities. Kijk hiervoor naar voorbeelden uit de verordeningen en beleidsregels van de andere gemeenten.

- Breid de definitie van eigen kracht uit: wat wordt van ouders en inwoners verwacht dat zij zelf doen? Wat is de rol van het eigen netwerk? Waar ligt de scheidslijn met gemeentelijke verantwoordelijkheid?



“Eigen kracht: Onder eigen kracht wordt verstaan dat wat binnen het (fysieke en mentale) vermogen van de cliënt ligt om zelf tot verbetering van zijn zelfredzaamheid en/of participatie of tot een oplossing voor zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang te komen. Van de cliënt wordt verwacht dat hij zich in hoge mate inspant om zelf in oplossingen te voorzien. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat de cliënt rekening houdt met zijn beperkingen bij de inrichting van de woning. Ook meewerken aan herstel en het ondergaan van behandelingen valt onder het begrip eigen kracht van de cliënt. Eigen kracht houdt bovendien in dat de cliënt aanspraak maakt op voorzieningen, hulp of ondersteuning die op grond van andere wetten en regelingen beschikbaar is. Hier valt te denken aan de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg, Jeugdwet, maar ook aanspraak op verstrekking van hulp en zorg uit een afgesloten aanvullende ziektekostenverzekering.” Verordening maatschappelijke ondersteuning 2025, Gemeente Hof van Twente.

“De ondersteuning is daarbij gericht op het zoveel mogelijk versterken van de eigen kracht van de burgers, het gezin of het sociale netwerk. Hierbij is het belangrijk dat Jeugd voorzieningen gezien moeten worden als vangnet van de sociale zekerheid en niet iets waar men als vanzelfsprekend recht op heeft.” Verordening Jeugdhulp 2025, Gemeente Hof van Twente.

“Wat wordt van een inwoner zelf verwacht?”

Inwoners hebben een eigen verantwoordelijkheid voor hoe ze hun leven inrichten. Eigen kracht is een mogelijkheid die inwoners hebben om hun leven zelf vorm te geven en problemen zelf op te lossen zodat ze zelfredzaam zijn en beter mee kunnen doen. Als het niet goed lukt om mee te doen in de samenleving, kijkt de gemeente eerst naar wat iemand nog wel kan. Dat gebeurt op basis van de bestaande wetten.” Beleidsregels sociaal domein, Gemeente Lochem 2024.

- Voorliggende voorzieningen moeten helder worden gemaakt: welke voorzieningen moeten eerst benut worden voordat de gemeente ondersteuning biedt? Hiervoor is het van belang dat er een beeld is van wat je als gemeente verstaat onder het voorliggend veld en wat je hiermee wil bereiken.

“De gemeente kan algemene voorzieningen bieden aan ingezetenen die maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp behoeven. Een algemene voorziening is een aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning. ...

De bedoeling is dat er steeds meer algemene voorzieningen komen. Deze algemene voorzieningen zorgen voor een ondersteuningsaanbod waardoor meer mensen kunnen deelnemen aan het “gewone” maatschappelijke leven. Er moet altijd naar de individuele situatie worden gekeken of de voorziening voldoende compenserend is. Zijn er algemene voorzieningen aanwezig die tot het gewenste resultaat kunnen leiden? Dan hoeft de gemeente (hierin) niet te ondersteunen....

Wanneer inwoners ondersteuning nodig hebben, kijkt de gemeente eerst naar wat er al beschikbaar is binnen de samenleving. Vrijwilligersinitiatieven gaan vóór op hulp-op-maat. Dit betekent dat als er een passend vrijwilligersinitiatief is, dit eerst wordt ingezet voordat de gemeente individuele, professionele ondersteuning biedt.” Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp Berkelland 2025



"Indien het college na onderzoek tot de conclusie komt dat er sprake is van een eenvoudige hulpvraag waarvoor niet per definitie jeugdhulp ingezet hoeft te worden omdat er naar oordeel van het college al in voldoende mate sprake is van gezond en veilig opgroeien van de jeugdige en de jeugdige al in voldoende mate deelneemt aan het maatschappelijk verkeer - heeft het college de mogelijkheid om deze eenvoudige hulpvragen af te wijzen in het kader van normalisering. Het college verwijst in dit soort gevallen indien mogelijk naar een algemene of voorliggende voorziening of naar eigen kracht." Verordening Jeugdhulp 2025, Gemeente Hof van Twente.

- Algemeen gebruikelijke voorzieningen moeten verder worden uitgewerkt: wanneer is een algemeen gebruikelijke voorziening een passende oplossing? Wanneer mag de gemeente vragen dat inwoners deze zelf financieren?

"Wat wordt van een inwoner zelf verwacht?"

... Binnen de Wmo mag niet gekeken worden naar het inkomen. Maar wel naar de gebruikelijke ondersteuning van in ieder geval huisgenoten, partners en inwonende kinderen. Ook voor andere wetten geldt dat, wanneer het inwoners helpt om beperkingen weg te nemen, er allerlei passende oplossingen mogelijk zijn die inwoners zelf kunnen inzetten. Zoals:

- *Het aanvragen van een Valyspas voor verplaatsingen buiten de regio (verder dan 20 kilometer van uw adres).*
- *Binnen de mogelijkheid zelf herinrichten van de woning of het verplaatsen van voorwerpen zodat het wonen beter wordt.*
- *Het zelf aanschaffen van een voorziening. De gemeente mag vragen om een algemeen gebruikelijke voorziening zelf te financieren. Als een inwoner dit zelf kan organiseren, dan is dat ook een passende oplossing."*

Beleidsregels sociaal domein, Gemeente Lochem 2024.

"Wat is een algemeen gebruikelijke voorziening of dienst?"

Bepaalde voorzieningen en diensten zijn voor een inwoner zonder ondersteuningsvraag vaak gewoon beschikbaar.

Dit soort voorzieningen en diensten noemen we 'algemeen gebruikelijk'. Voorbeelden hiervan zijn: elektrische fiets; scooter; boodschappenservice van supermarkten; maaltijdvoorziening zoals tafeltje-dek-je; openbaar vervoer; kleine woonvoorzieningen zoals bijvoorbeeld een verhoogd toilet, beugels aan de wand, thermostaatkranen; robotstofzuiger." Beleidsregels sociaal domein, Gemeente Lochem 2024.

"Volgens de CRvB is dit het geval wanneer een hulpmiddel, woningaanpassing of andere maatregel naar algemeen aanvaarde maatschappelijke opvattingen onder de gehele bevolking gangbaar is te achten. Daarnaast geldt dat er geen sprake mag zijn van een – al dan niet deels – gebruikelijke vervanging of renovatie. Voorbeelden zijn: kreuk- en strijkvrije kleding; fiets zonder elektrische ondersteuning; fiets met lage instap; bakfiets zonder elektrische ondersteuning; schoonmaakmiddelen; wandelstok; rollator; wasdroger; wasmachine; vaatwasser; Boodschappendiensten; Inductiekookplaat; Maaltijdvoorzieningen; drempels in de woning verwijderen; Drempelhulpen; Wandbeugels; douchestoel op poten; douchezitje aan de muur, met of zonder hulppoot; toiletverhoger, met of zonder armleuningen; anti-slipvloer; kant- en klaar maaltijden, bijvoorbeeld verkrijgbaar in de supermarkt en slager; glazenwasser. Bovengenoemde voorbeelden zijn niet limitatief." Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp Berkelland 2025

De aanscherping van kaders vraagt ook om een omslag in houding en gedrag, zowel bij consultants als op bestuurlijk niveau. Per casus wordt door consultants beoordeeld of en welke vorm van ondersteuning nodig is, maar of je dit doet in de richting van het maximaal zorgverlenend zijn of het sturen op beheersbaarheid vraagt om politieke afweging. In situaties waar het moeilijk is om een keuze te maken, is de aanscherping in verordening en beleidsregels nodig om die



tweede lijn te kiezen. In de uitvoeringspraktijk worden elementen van deze beweging al wel toegepast, maar nog niet gestructureerd en systematisch. Als de gemeente dit wel gestructureerd en systematisch doet en geëxpliciteerd in beleid en uitwerking van beleid heeft, wordt een gemeentebrede toepassing ervan geborgd. Zo zorg je dat consultants/uitvoerders daar ook de bestuurlijke of beleidsmatige rugdekking op hebben. En kan gevolgd worden wat voor effecten het heeft en wat het oplevert. De verandering - van maximaal zorgverlenend naar sturen op beheersbaarheid - wordt zo geborgd door structurele kaders in plaats van alleen individuele afwegingen.

Communicatie richting inwoners

Richting inwoners vraagt dit ook om een andere insteek van de communicatie. Namelijk om het belang van normaliseren naar de toekomst toe uit te leggen. De gemeente moet zelf de rol pakken om dit verhaal goed te kunnen uitleggen. Het gaat niet om bezuinigen of mensen in de kou laten staan, maar om een realistische verdeling van verantwoordelijkheden waarbij de gemeente zich richt op de juiste ondersteuning en zorg voor wie dat echt nodig heeft.

5.2.2. Inkoop, contractmanagement inclusief beëindiging of verlenging

Wij adviseren om het contractmanagement intern verder aan te scherpen door meer in te zetten op tijdige beëindiging van zorgtrajecten, een vierogenprincipe te hanteren bij indicaties boven een bepaalde prijs, en contractmanagement helder te scheiden van zorginhoudelijke gesprekken. Daarnaast adviseren wij het subsidiemanagement voor voorliggende voorzieningen te verzakelijken. Dit biedt mogelijkheden voor beheersing van het volume ondanks beperkte invloed op prijsstijgingen.

De toename van de lasten voor Wmo en Jeugd in Bronckhorst zijn met name te verklaren door prijsstijgingen in de ingekochte zorg en een verzwaring van de zorgvraag binnen Jeugd, bleek uit fase 1 van dit onderzoek. Vanaf 2026 wordt in de inkoopregio Sociaal Domein Achterhoek de stap gemaakt naar financiering op basis van pxq. De nieuwe inkoopmethodiek maakt het mogelijk om het contractmanagement verder aan te scherpen. En daar bij te sturen op verlenging en duur van in te zetten zorg.

Contractmanagement aanscherpen

Het aanscherpen van contractmanagement is cruciaal om te zorgen dat maatwerkvoorzieningen ook op tijd gestopt worden. Zowel Bronckhorst als Berkelland signaleren dat aanbieders geneigd zijn cliënten langer dan nodig in zorg te houden. De huidige inkoopssystematiek is nog onvoldoende toegerust om aanbieders hierop te controleren. In Bronckhorst worden bewust niet te lange voorzieningen afgegeven en is bij verlenging altijd een consultant betrokken, maar er is ruimte voor verdere aanscherping.

De regionale capaciteit op het gebied van kwaliteit, toezicht en handhaving wordt uitgebreid. Maar ook intern moet overwogen worden om hier meer op in te zetten. Zo neemt Berkelland maatregelen in het kader van actieve casusregie door te sturen op evaluatie door zorgaanbieders, scherper te kijken naar de reikwijdte van de jeugdhulpplicht en te onderzoeken welke vragen om ondersteuning van ouders onder de Wmo (met eigen bijdrage) kunnen vallen in plaats van onder de Jeugdwet. Ook interveniëren zij bij onnodige stapeling van zorgindicaties en hanteren zij een meer-ogen-principe als de zorgtoewijzing boven een bepaalde prijs uitkomt. Door intern ook meer in te zetten op contractmanagement wordt voorkomen dat inwoners te lang, te zware zorg hebben en kan Bronckhorst meer grip krijgen op de dure zorgtrajecten die horen bij de zware zorgvragen.



Scheiding contractmanagement en consulenten

Daarnaast moeten contractmanagement en zorginhoudelijke gesprekken helder worden onderscheiden. Momenteel lopen deze twee lijnen regelmatig door elkaar, waarbij consulenten gesprekken moeten voeren die eigenlijk bij het contractmanagement moeten liggen. Wanneer deze scheiding helder is, worden uitgangspunten beter bewaakt en wordt richting zorgaanbieders duidelijk gemaakt wat ze wel en niet bij consulenten kunnen neerleggen. Dit levert Bronckhorst betere bewaking van zowel zorgkwaliteit als financiële kaders op.

Contractmanagement richting voorliggende voorzieningen

Het aanscherpen van contractmanagement beperkt zich niet alleen tot de regionale inkoop van Jeugd en Wmo. Er is ook subsidiemanagement nodig voor de welzijnsorganisatie en andere voorliggende voorzieningen zoals de dorpskamers. Dit vraagt om een zakelijkere aanpak waarbij wordt gekeken naar welke afspraken gemaakt moeten worden over wat wordt gedaan, voortbouwend op het sturingsprincipe en het inrichtingsprincipe. Hierbij moet gelet op de ontwikkelingen in de zorgvragen de inzet vanuit het gesubsidieerd netwerk worden aangepast. Ook is monitoring van de uitvoering nodig op basis waarvan tot subsidievaststelling wordt gekomen en afspraken voor volgende jaren worden aangepast. Zo kan gestuurd worden op een goede aansluiting bij de doelgroep en de zorgvraag die consulenten zien, wat input vormt voor beleid en mogelijkheden in het voorliggend veld. Zodat het voorliggend veld optimaal kan bijdragen aan de beweging naar zelf- en samenredzaamheid en normaliseren.

5.2.3. Toegang

Wij adviseren om de toegang te versterken door het bieden van meer lichte ondersteuning bij de toegang, intervisie in te steken op basis van het sturingsprincipe en de wisselwerking tussen beleid en uitvoering structureel te borgen. Overweeg herstelgerichte ondersteuning als voorwaardelijke voorziening. Deze interventies zijn vooral preventief en ondersteunend aan andere maatregelen door escalatie naar dure zorg te voorkomen.

Er zijn verschillende keuzes te maken om de toegang verder te versterken en aan te laten sluiten op het gekozen sturingsprincipe. Strakker sturen in de toegang, kan Bronckhorst een combinatie van financiële beheersbaarheid en bijdrage aan normalisering opleveren. Zo wordt de beweging naar meer zelfredzaamheid en inzet van het voorliggende veld versterkt. In Bronckhorst wordt al ingezet op het verwijzen naar voorliggende voorzieningen en wordt lichte ondersteuning geboden door POH-consulenten waar dit passend is. Er zijn verschillende keuzes te maken om de toegang verder te versterken en aan te laten sluiten op het gekozen sturingsprincipe.

Vierogenprincipe

Een manier om strakker te sturen op het toekennen van maatwerkvoorzieningen is het toepassen van een vierogenprincipe waarbij een gedragswetenschapper en/of kwaliteitsmedewerker meekijkt bij het toekennen van indicaties. In Bronckhorst is bewust gekozen om dit niet standaard te doen vanwege de doorlooptijd en het voorkomen van wachttijden. Bij multiproblematiek wordt wel een gedragswetenschapper betrokken. Maak de afweging of dit vierogenprincipe voor bepaalde groepen, producten of bij indicaties boven een bepaalde prijs wenselijk is. Een andere optie is om het toetsingsmoment in het lopende proces mee te nemen, zodat er geen vertraging ontstaat.

Bieden van lichte ondersteuning bij de toegang

Ook moet er een keuze gemaakt worden over het zelf bieden van lichte vormen van hulp en ondersteuning door en bij de toegang. Momenteel is de afspraak dat consulenten lichte ondersteuning inzetten voor maximaal drie maanden, maar in de praktijk wordt deze richtlijn niet altijd strak gehanteerd. Daarnaast wordt licht ambulante hulp ingekocht bij zorgaanbieders. Wanneer consulenten deze ondersteuning zelf bieden, kunnen zij flexibeler bepalen wanneer hulp kan



stoppen of minder intensief kan worden. Een voorbeeld is Lochem waar een vierweeksmoedel wordt gehanteerd waarbij 16 uur ondersteuning wordt geboden bij een hulpvraag. Dit dient enerzijds als vraagverheldering maar inwoners krijgen ook gelijk ondersteuning zodat ze op weg worden geholpen zodat ze zelfstandig verder kunnen en een verwijzing naar een maatwerkvoorziening niet meer nodig is. Er kan altijd nog worden opgeschaald als dit toch onvoldoende blijkt.

Het zelf meer lichte vormen van hulp en ondersteuning bieden, vraagt wel om een duidelijke definitie van welke populatie de gemeente zelf zou willen helpen met lichte ondersteuning. Dit raakt ook aan de Hervormingsagenda Jeugd, die nog om verdere uitwerking vraagt. Bovendien moet onderzocht worden wat de consequenties zijn voor de voorzieningenstructuur, of er nog in elke kern aanbod is wanneer lichte vormen van hulp en ondersteuning in de toegang worden aangeboden in plaats van bij ingekochte zorgaanbieders.

Intervisie

Bepaal de insteek van intervisiegesprekken tussen consultants vanuit het sturingsprincipe: dragen deze bij aan normaliseren en het versterken van eigen kracht, of vooral aan professionaliteit en het beter kunnen inschatten van complexe casuïstiek? De keuze voor het sturingsprincipe bepaalt waar de focus ligt: bij een beweging naar meer gemeenschappelijkheid in uitgangspunten is het essentieel dat consultants gezamenlijk de lat leggen op wanneer een maatwerkvoorziening wel of niet nodig is. Benut intervisie over jeugdcastruïstiek om de expertise van de gedragswetenschapper breder te delen met het team en bespreek gezamenlijk de leerpunten uit casussen. Zo ontwikkelen consultants gezamenlijk beter inzicht in wanneer een maatwerkvoorziening wel of niet nodig is en wanneer doorverwijzing aan de orde is.

Doorverwijzen naar aanpalende zorgdomeinen

Een andere knop betreft de inzet van aanpalende zorgdomeinen - Wlz, zorg in het onderwijs en Zvw. In Bronckhorst wordt al gestuurd op doorverwijzing naar deze domeinen, met name naar de Wlz. De praktijk laat echter zien dat dit niet altijd eenvoudig is: aanvragen worden vaker afgewezen. Dit vraagt om een bestuurlijke afweging over hoe hiermee om te gaan wanneer deze domeinen aangeven dat iets niet noodzakelijk is. Ook vraagt dit om registratie: welke vragen leiden tot doorverwijzing naar andere domeinen en met welk resultaat? Dit inzicht maakt het mogelijk om gericht bij te sturen.

Herstelgerichte ondersteuning

Een manier om de toegang tot huishoudelijke hulp (en mogelijk ook andere vormen van ondersteuning) als maatwerkvoorziening strakker te maken, is de inzet van herstelgerichte ondersteuning of Powerful ageing als voorliggende voorziening. Hierbij moet worden afgewogen of voorliggende voorzieningen als optie worden aangeboden of als voorwaarde worden gesteld. Berkelland heeft gekozen voor het tweede: herstelgerichte ondersteuning heeft een voorwaardelijk karakter. Wanneer dit wordt ingezet als de goedkoopst passende voorziening en een inwoner maakt hier zonder gegronde reden geen gebruik van, dan kan de inwoner geen andere hulp-op-maat krijgen voor die ondersteuningsbehoefte. Dit onverlet latend het maken van afwegingen op het individueel niveau bij de behandeling van zorgvragen. Op financieel gebied zorgt dit voor directe kostenbeheersing door de goedkoopst passende voorziening eerst te verplichten. Daarnaast draagt dit bij aan de beschikbaarheid van voorzieningen, doordat Bronckhorst borgt dat maatwerkvoorzieningen alleen worden ingezet voor degenen die dat echt nodig hebben. Het voorwaardelijke karakter van herstelgerichte ondersteuning draagt bovendien bij aan normalisering en het versterken van zelfredzaamheid door eigen verantwoordelijkheid te stimuleren en onnodige afhankelijkheid van ondersteuning te voorkomen. Deze aanpak heeft in Berkelland meetbaar effect gehad op de daling van het gebruik van huishoudelijke hulp en kan dit ook voor Bronckhorst opleveren. De keuze om dit in te zetten en hier al dan niet een voorwaardelijk karakter aan te hangen, vraagt om een politiek-bestuurlijke afweging.



Beleid en uitvoering

Ook moet worden overwogen om de wisselwerking tussen uitvoering en beleid te versterken en structureel te borgen. Kwaliteitsmedewerkers hebben weliswaar al een rol in het meekijken bij indicaties, maar de vraag is waar signalen uit de uitvoeringspraktijk samenkomen en wie verantwoordelijk is voor de opvolging daarvan. Nu komen ontwikkelingen vaak bij het contractmanagement terecht, terwijl dit naar uitvoering en beleid zou moeten. In de huidige praktijk is er goed contact tussen beleid en uitvoering - mensen zoeken elkaar op en beleidsmedewerkers vragen collega's in de uitvoering wat er speelt - maar deze brug is sterk persoonsafhankelijk en afhankelijk van individuele mensen die ergens voor gaan, terwijl dit structureel geborgd zou moeten zijn. Dit vraagt om heldere afspraken over wie signalen verzamelt, wie keuzes maakt over opvolging, en hoe de vertaalslag van uitvoeringskennis naar verordening en beleidsregels wordt geborgd. Zo ontstaat een continue cyclus van verbetering waarbij beleid daadwerkelijk aansluit bij de uitvoeringspraktijk.

De wisselwerking tussen beleid en uitvoering is ook van belang voor het verder vormgeven van het voorliggend veld. In Bronckhorst zijn verschillende algemene voorzieningen beschikbaar zoals dorpskamers, jongerenwerkers, ouderenwerkers en welzijnsorganisatie. Deze vormen een belangrijk voorveld waar inwoners terecht kunnen voordat zij een beroep doen op maatwerkvoorzieningen. Voor optimale inzet van en afstemming met algemene voorzieningen is het van belang dat deze aansluiten op de zorgvraag die consulenten zien. Dit vraagt om een structurele koppeling tussen de expertise van consulenten - wat zijn de trends en ontwikkelingen, welke ondersteuningsbehoeften zien zij - en de vormgeving van het voorliggend veld. Ook kan zo een beeld ontwikkeld worden van de populatie: wat voor inwoners zijn er, met welke ondersteuningsvraag komen zij bij de gemeente, en welk deel van de populatie zou gebruik moeten maken van het voorliggend veld in plaats van maatwerkvoorzieningen?

5.2.4. Afstemming met huisartsen en gedwongen kader

Wij adviseren prioriteit te geven aan het beheersen van complexe casussen door een consulent of coördinator specifiek voor deze casussen aan te stellen. Dit heeft een aanzienlijke impact op de stijgende lasten: een klein aantal dure casussen bepaalt momenteel nog een onevenredig groot deel van de totale lasten.

De samenwerking met huisartsen en de afstemming rondom het gedwongen kader is van groot belang voor effectieve sturing op lasten in het sociaal domein. Gezien de bijna verdubbeling van verwijzingen vanuit het gedwongen kader in 2024 is dit een cruciale knop om kosten te beheersen. Door meer grip te krijgen op complexe, dure casussen – die zoals uit fase 1 bleek een onevenredig grote impact hebben op de totale lasten – kan Bronckhorst de impact van deze casussen op de totale lasten beperken. Er is in Bronckhorst al extra aandacht voor de afstemming met jeugdbescherming en gecertificeerde instellingen, om onnodige stapeling van zorgindicaties en escalatie te voorkomen. In Bronckhorst zijn consulenten het aanspreekpunt voor huisartsen. Bovendien wordt de inzet van de gedragswetenschapper uitgebreid van 4 naar 8 uur per week voor ondersteuning bij zware casuïstiek.

Aanpak complexe problematiek

Een afweging die gemaakt moet worden, is het aanstellen van een consulent specifiek voor complexe (intergenerationele) casussen of een coördinator externe verwijzingen, zoals Berkelland doet. Deze aanpak wijkt weliswaar af van de integrale werkwijze, maar kan voor de meest complexe casussen meerwaarde bieden. Bij complexe casussen is er vaak sprake van problematiek bij meerdere gezinsleden, over meerdere domeinen (zoals Jeugd, Wmo en Participatie) en generaties heen. Dit vraagt om expertise en meer inzet van een consulent dan bij een gemiddelde casus. We zagen in fase 1 van dit onderzoek dat een klein aantal hele dure casussen de lasten op het sociaal domein



sterk beïnvloedt. Een coördinator externe verwijzingen kan samenwerkingsafspraken maken met jeugdbescherming en gecertificeerde instellingen en interveniëren in de verwijzingsstroom waar nodig, bijvoorbeeld om onnodige stapeling van zorgindicaties tegen te gaan. Zo kan Bronckhorst meer grip krijgen op die complexe, dure, casussen.

De Aanpak Voorkomen Escalatie biedt een systematische aanpak om escalatie naar het gedwongen kader te voorkomen. Deze aanpak richt zich op het vroegtijdig signaleren van groeiende spanningen en het opstellen van duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en regie binnen complexe situaties waar multiproblematiek speelt. Dit is ook relevant omdat het voor consulenten nu niet altijd helder is bij casuïstiek waar multiproblematiek speelt wanneer zij door moeten schakelen. In Lochem fungeert een beleidsmedewerker veiligheid als procesregisseur volgens deze aanpak. Ook worden daar kernteams ingezet voor het bespreken van zwaardere casuïstiek, met goede afstemming tussen consulenten en jeugdbescherming.

Wijkscan

Een andere optie is het uitvoeren van een wijkscan om te identificeren in welke wijken of straten meer (preventief) ingezet moet worden. Dit kan helpen om vroegtijdig te signaleren waar ondersteuning nodig is voordat problemen escaleren naar zwaardere vormen van zorg of het gedwongen kader. De ambtelijke organisatie is samen met Datalab Gelderland Oost (GO) aan het verkennen of aan de hand van data risicoprofielen per wijk gemaakt kunnen worden.

5.2.5. Wmo abonnementstarief afschaffing

Wij adviseren om tijdig een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage te ontwikkelen en hierbij de wettelijke ruimte maximaal te benutten.

Op Rijksniveau zit de afschaffing van het abonnementstarief voor de Wmo in de pijplijn. Met het huidige abonnementstarief doen ook mensen die de ondersteuning zelf kunnen betalen een beroep op de Wmo-hulp. Nog niet inzichtelijk is in welke mate de afschaffing effect heeft op de vraag naar zorg, met name wat betreft hulp bij het huishouden.

Bereid hierop voor door een vorm van inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage te ontwikkelen en hierbij de wettelijke ruimte maximaal te benutten.

5.2.6. Monitoring en bijsturing

Wij adviseren het totaal van ontwikkelingen, interventies en bijstellingen integraal te monitoren en dit structureel te beleggen. Dit stelt Bronckhorst in staat om gericht te sturen op verschuiving tussen werkstromen en tijdig bij te sturen. Monitoring is voorwaardelijk voor effectieve sturing op het sociaal domein; (bij)sturing vereist goed inzicht in wat er gebeurt.

Effectieve sturing op het sociaal domein vereist goed inzicht in wat er gebeurt: hoeveel mensen melden zich met een hulpvraag, wat is hun vraag, hoe wordt deze afgehandeld en wat zijn de kosten? Uit fase 1 van dit onderzoek bleek dat niet alles wordt geregistreerd bij het afgeven van een indicatie, zoals de verwijzers en de achtergrond van IO's. Ook wordt nu niet altijd zichtbaar welk deel van de hulpvragen wordt afgevangen in het voorliggend veld en niet tot een maatwerkvoorziening leiden. Integrale monitoring over het totaal van ontwikkelingen, interventies en bijstellingen ontbreekt, wat het lastig maakt om te volgen wat wel of niet werkt en daarop bij te sturen. Voor Bronckhorst betekent



dit gemiste kansen voor financiële beheersbaarheid en preventieve sturing, omdat niet duidelijk is welke aanpakken kostenbesparing opleveren of welke ontwikkelingen vragen om interventie.

Monitoring afhandeling hulpvragen

Een eerste stap is het monitoren van de wijze waarop de afhandeling van vragen van inwoners plaatsvindt. Dan gaat het om bijvoorbeeld de volgende mogelijke afhandelingen:

- Advies en informatie
- Doorverwijzing naar andere instanties (en daarmee samenhangend hoe op grensgevallen wordt gestuurd, ten aanzien van bijvoorbeeld zorg en onderwijs alsook Wlz)
- Inzet van algemene/voorliggende voorzieningen
- Lichte vormen van hulp en ondersteuning (zelf geboden)
- Indicatie en maatwerkvoorzieningen

Op basis van dit inzicht kan Bronckhorst gericht sturen op een verschuiving tussen de verschillende werkstromen.

Integraliteit van monitoring

Er is meer integrale monitoring nodig die structureel is belegd, waarbij financiële ontwikkelingen worden gekoppeld aan inhoudelijke ontwikkelingen en het effect van interventies inzichtelijk wordt gemaakt. Dit vereist dat bepaalde data wel verplicht wordt gesteld om in te vullen bij het afhandelen van hulpvragen. En dat er bewust wordt gekeken welke data echt nodig is en hoe benut je de data die je al hebt. Dit stelt de organisatie in staat om tijdig bij te sturen waar nodig en te leren wat werkt en wat niet. Monitoring is niet alleen een instrument voor verantwoording naar de raad, maar vooral een instrument voor interne sturing en verbetering.

5.3. Organisatie

De interventies en knoppen die in dit hoofdstuk zijn beschreven, vormen de basis voor de inhoud van het veranderprogramma. De beweging naar meer gemeenschappelijkheid in uitgangspunten en strakker sturen op beheersbaarheid vraagt om een gestructureerde aanpak en heldere keuzes in organisatie en verantwoordelijkheden voor de uitvoering ervan.

Inrichtingskeuze

Op hoofdlijnen is hierbij een hoofdkeuze te maken. Wordt voor het realiseren van de beoogde beweging programmamanagement ingezet met een aparte programmamanager of wordt het in de lijn belegd waarbij het lijnmanagement verantwoordelijk is voor de uitvoering en realisatie? Gelet op de verwevenheid met structureel, dagdagelijks werk, adviseren wij om het in de lijn in te bedden. Dan is het wel van belang een aantal, hierna genoemde aspecten goed in te regelen en organiseren.

Focus en prioritering

Wij adviseren om een veranderagenda op te stellen waarin expliciet wordt vastgesteld en uitgewerkt welke interventies in samenhang gerealiseerd moeten gaan worden en met welke prioritering en fasering dit gaat gebeuren. Het effectief inzetten van de interventies vraagt om een plan met duidelijke prioriteiten waar samen aan wordt gewerkt. Focus betekent ook dingen niet meer doen. Als de basis op orde moet worden gebracht in de organisatie dan kunnen andere nieuwe ontwikkelingen mogelijk niet tegelijk opgepakt worden. Prioriteren gaat ook over faseren: niet alles kan tegelijk. Maak een realistische planning waarin wordt gefaseerd welke interventies wanneer worden opgepakt, rekening houdend met beschikbare capaciteit.

**Beleg duidelijk eigenaarschap per onderdeel**

Wij adviseren om in overleggen expliciet te maken wie welk onderdeel van het programma trekt en realiseert. Zorg dat eigenaarschap niet versnipperd raakt over verschillende beleidsmedewerkers of teams, maar integraal wordt opgepakt binnen het cluster. Het jaarplan 2026 wordt een integraal jaarplan sociaal domein - gebruik dit als vertrekpunt voor de uitvoering van dit veranderprogramma.

Maak heldere afspraken over voortgangsinformatie

Wij adviseren ook om duidelijk te bepalen hoe betrokkenen elkaar en de eindverantwoordelijken informeren over de voortgang en realisatie van het programma. Dit voorkomt dat ontwikkelingen langs elkaar heen lopen en zorgt ervoor dat tijdig kan worden bijgestuurd.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitieën werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.