Berenschot



Dichtbij, vroeg en samen

Onderzoek naar de kostenontwikkeling in het sociaal domein en de werking van de preventieaanpak in gemeente Heerde

23 SEPT 2026

76420 Intern vertrouwelijk

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Inhoud

1 Inleiding

2 Preventieaanpak Heerde

3 Benchmark formatie en kosten

Sociaal domein – Samenvatting voor de raad

4 Evaluatie preventieaanpak

5 Financiële analyse

Inkomsten en uitgaven sociaal domein

6 Conclusies en aanbevelingen



Berenschot

1. Inleiding

Inleiding en vraagstelling

Gemeente Heerde zet al meerdere jaren bewust in op preventie binnen het sociaal domein. Vanuit de overtuiging dat vroegsignalering, ondersteuning dichtbij inwoners en het versterken van de sociale basis kunnen bijdragen aan gezondheid, participatie, zelfredzaamheid en het voorkomen van zwaardere vormen van ondersteuning, is een breed palet aan preventieve activiteiten ontwikkeld. STIP vervult hierin een centrale rol als uitvoeringsorganisatie.

Tegelijkertijd staat het sociaal domein landelijk en lokaal onder druk door toenemende ondersteuningsvragen en stijgende kosten. Tegen deze achtergrond wil de gemeente inzicht verkrijgen in de vraag of de gekozen aanpak bijdraagt aan de beoogde maatschappelijke effecten en in hoeverre deze doelmatig is ingericht. Ook bestaat behoefte aan inzicht in de financiële ontwikkeling van het sociaal domein en de positie van Heerde ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.

Voor dit onderzoek zijn drie onderzoekslijnen uitgevoerd: een benchmark van het sociaal domein, een financiële analyse van inkomsten en uitgaven en een evaluatie van de preventieaanpak. Samen bieden deze onderzoekslijnen inzicht in de werking van de preventieve infrastructuur van Heerde, de resultaten die daarmee worden bereikt en de kansen voor verdere versterking van het sociaal domein.

De centrale vraagstelling gaat over de doelmatigheid van de preventieve aanpak zoals door gemeente Heerde afgelopen jaren gehanteerd in het sociaal domein. *Hoe verhouden de kosten, formatie en financiële ontwikkeling van Heerde zich tot die van vergelijkbare gemeenten? In hoeverre zijn werkzame mechanismen van de preventieaanpak zichtbaar in de uitvoering? Welke voorwaarden zijn nodig om het sociaal domein financieel en inhoudelijk toekomstbestendig te houden?*

Opdrachtgever heeft onder deze centrale vraagstelling een aantal deelvragen geformuleerd. Bij start van het onderzoek is aangegeven op welke vragen een onderbouwd antwoord kan worden gegeven, en op welke slechts beperkt. De reden is dat causale verbanden tussen de preventieaanpak, de kosten en de maatschappelijke uitkomsten binnen de afbakening van dit onderzoek niet kunnen worden vastgesteld.

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Deelvragen

Vraag	Haalbaarheid onderbouwing	Niveau onderbouwing
a. Hoe verhouden de uitvoeringskosten, formatie en werkprocessen zich tot vergelijkbare organisaties en tot de inkomsten vanuit het rijk?	Haalbaar	Kwantitatief
b. Heeft de gemeente Heerde goede fundamentele keuzes gemaakt voor het inrichten van het sociaal domein?	Beperkt haalbaar	Kwalitatief en kwantitatief
c. Welke inzet en uitgaven zijn er voor preventie versus wettelijke taken?	Beperkt haalbaar	Kwalitatief
d. Ligt de inzet van preventieve functies binnen het sociaal domein in lijn met landelijke ontwikkelingen?	Beperkt haalbaar	Kwalitatief
e. Welke preventieve interventies of functies zijn het meest effectief of efficiënt?	Beperkt haalbaar	Kwalitatief
f. Waar kunnen nog preventieve interventies of functies worden ontwikkeld?	Beperkt haalbaar	Kwalitatief
g. Welke aanvullende kansen zijn er om grip te krijgen op toenemende ondersteuningsvragen?	Beperkt haalbaar	Kwalitatief
h. Welke interventies kunnen bijdragen aan kostenbeheersing?	Haalbaar	Kwalitatief
i. In hoeverre dragen preventieve interventies bij aan de kracht van de samenleving?	Beperkt haalbaar	Kwalitatief
j. Welke indicatoren adviseren jullie om de kracht van de samenleving te monitoren?	Haalbaar	Kwalitatief
k.a. Welke collectieve problemen zien we binnen het jeugddomein?	Beperkt haalbaar	Kwalitatief en kwantitatief
k.b. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de toename van jeugdhulp bij kinderen van 5-12 jaar?	Beperkt haalbaar	Kwalitatief en kwantitatief
k.c. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de stijging van ambulante jeugdhulp, met name complexe producten?	Haalbaar	Kwalitatief
k.d. In hoeverre kan samenwerking met het onderwijs bijdragen aan het voorkomen van instroom in de jeugdzorg?	Beperkt haalbaar	Kwalitatief

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Analyse langs drie lijnen

Om de werking en doelmatigheid van de preventieaanpak te en zicht te krijgen op de financiële kenmerken is het onderzoek uitgevoerd langs drie samenhangende onderzoekslijnen. Samen geven deze inzicht in de mate waarin de gemeente haar sociaal domein effectief en toekomstbestendig heeft ingericht, hoe de financiële ontwikkeling zich verhoudt tot andere gemeenten en inzichten in de bijdrage van de preventieve aanpak hieraan.

1. **Benchmark sociaal domein**
   In de benchmark zijn de kosten, formatie en uitvoeringsorganisatie van het sociaal domein vergeleken met die van vergelijkbare gemeenten. Hierbij is gekeken naar apparaatskosten, personele inzet, werklast en organisatorische keuzes. De benchmark biedt inzicht in de relatieve positie van gemeente Heerde en laat zien op welke onderdelen de gemeente afwijkt van vergelijkbare gemeenten. Van de benchmark worden de resultaten in een beschrijvende samenvatting gedeeld.
2. **Financiële analyse**
   De financiële analyse brengt de ontwikkeling van uitgaven en inkomsten binnen het sociaal domein in beeld, met bijzondere aandacht voor de Jeugdwet en de Wmo. Daarbij is gekeken naar de ontwikkeling van rijksbijdragen, gemeentelijke uitgaven en financiële trends over meerdere jaren. Deze analyse biedt inzicht in de financiële houdbaarheid van het sociaal domein. Van de analyse worden de resultaten en beschrijvende toelichting gedeeld.
3. **Evaluatie van de preventieaanpak**
   De evaluatie van de preventieaanpak richt zich op de vraag hoe de preventieve inrichting van het sociaal domein in de praktijk functioneert. Op basis van beleidsanalyse, interviews en validatiesessies is onderzocht welke doelen worden nagestreefd, welke werkzame mechanismen zichtbaar zijn, welke effecten worden ervaren en welke factoren de werking van de aanpak versterken of belemmeren. De evaluatie is daarmee geen integrale doelmatigheidsmeting, maar een onderbouwde beoordeling.

Wat verstaan we in dit onderzoek onder toekomstbestendigheid?

- financiële houdbaarheid
- passende uitvoeringskosten
- aanwezigheid van werkzame preventieve mechanismen
- vermogen om (demografische) ontwikkelingen op te vangen

Berenschot



2. Preventieaanpak Heerde

Preventieaanpak Heerde 1/3

De gemeente Heerde organiseert preventie niet als een afzonderlijk programma of een verzameling losse interventies. Preventie vormt het uitgangspunt voor de inrichting van het sociaal domein en is uitgewerkt in de uitvoeringsagenda sociaal domein. Het achterliggende doel is om problemen zoveel mogelijk te voorkomen, signalen vroegtijdig op te pakken en de behoefte aan intensievere vormen van ondersteuning te beperken. Daarbij richt de gemeente zich niet alleen op zorg en gezondheid, maar ook op factoren die daarop van invloed zijn, zoals sociale contacten, opvoeding, onderwijs, participatie, bestaanszekerheid en leefomgeving.

De aanpak is gebaseerd op de veronderstelling dat problemen minder snel verergeren wanneer inwoners beschikken over een sterk sociaal netwerk, actief deelnemen aan de samenleving en tijdig ondersteuning kunnen ontvangen. Daarom verschuift de aandacht van individuele zorgverlening naar het versterken van de sociale basis en het vroeg signaleren van risico's. De gemeente onderscheidt daarbij universele, selectieve, geïndiceerde en zorggerelateerde preventie. Het streven is om zoveel mogelijk ondersteuning in de eerste drie categorieën te organiseren voordat zwaardere zorg nodig wordt.

De preventieaanpak is uitgewerkt langs vijf inhoudelijke thema’s.

- **Benut de kracht van de samenleving** richt zich op het versterken van informele netwerken en onderlinge betrokkenheid tussen inwoners. Binnen dit thema zet de gemeente in op het terugdringen van eenzaamheid, het ondersteunen van mantelzorgers, het stimuleren van vrijwilligerswerk en het vergroten van deelname aan culturele en maatschappelijke activiteiten. Het beoogde mechanisme is dat inwoners elkaar eerder ondersteunen, waardoor ondersteuningsvragen minder snel escaleren.
- **Gezondheid als basis** richt zich op leefstijl, mentale gezondheid en vroegsignalering. De gemeente zet onder meer in op sport en bewegen, het tegengaan van overgewicht, roken en middelengebruik, het versterken van de mentale gezondheid van jongeren en een doorgaande lijn in de jeugdgezondheidszorg. Uitgangspunt is dat gezondheidsproblemen eerder worden voorkomen of eerder worden gesignaleerd.

Preventieaanpak Heerde 2/3

- **Veilig en leefbaar** richt zich op het voorkomen van maatschappelijke uitval en onveiligheid. Binnen dit thema wordt gewerkt aan onder meer dementievriendelijke ondersteuning, de aanpak van huiselijk geweld, ondersteuning van psychisch kwetsbare inwoners en het langer zelfstandig wonen van ouderen. De gemeente beoogt hiermee problemen eerder zichtbaar te maken en ondersteuning dichter bij de leefomgeving van inwoners te organiseren.
- **Gelijke kansen** richt zich op groepen inwoners die een verhoogd risico lopen op achterstanden of uitsluiting. De activiteiten hebben onder meer betrekking op nieuwkomers, jongeren, onderwijsachterstanden en inclusie. Doel is om belemmeringen voor participatie vroegtijdig weg te nemen en ontwikkelkansen te vergroten.
- **Passende ondersteuning** richt zich op het voorkomen van langdurige afhankelijkheid van ondersteuning. Binnen dit thema zet de gemeente in op participatie, werk, armoede- en schuldenproblematiek, laaggeletterdheid en bestaanszekerheid. Het uitgangspunt is dat versterking van zelfredzaamheid en participatie uiteindelijk leidt tot een kleiner beroep op gespecialiseerde ondersteuning.



Preventieaanpak Heerde 3/3

STIP is de uitvoeringsorganisatie van het sociaal domein in Heerde uitgevoerd in eigen beheer door de gemeente Heerde. STIP verzorgt de toegang tot ondersteuning en voert activiteiten uit op het gebied van welzijn, preventie, participatie en begeleiding van inwoners. STIP maakt onderdeel uit van deze preventieaanpak en vervult daarbij verschillende uitvoerende taken. Via STIP worden onder meer welzijnswerk, toegang, begeleiding, signalering en ondersteuning georganiseerd. Daarnaast werkt de gemeente samen met scholen, zorgaanbieders, vrijwilligersorganisaties, sportverenigingen, culturele instellingen en andere maatschappelijke partners. De preventieaanpak wordt daarmee uitgevoerd via een netwerk van organisaties dat gezamenlijk invulling geeft aan de gemeentelijke doelen.

Binnen STIP worden activiteiten uitgevoerd die raken aan verschillende wettelijke taken van de gemeente, waaronder onderdelen van de Wmo 2015, de Jeugdwet, participatie- en inkomensondersteuning en lokaal gezondheidsbeleid. Vanuit één organisatie worden onder meer gezinsondersteuning, jongerenwerk, schuldhulpverlening, participatie, welzijnswerk, thuisbegeleiding, dagactiviteiten en toegang tot ondersteuning georganiseerd. De organisatie is ingericht rondom verschillende clusters en functies, waaronder welzijn, jeugd, toegang, werk en inkomen, Wmo-ondersteuning en algemene voorzieningen.

Binnen deze structuur werken professionals met verschillende expertises samen aan vraagstukken van inwoners. Hierdoor kunnen signalen vanuit verschillende leefgebieden worden gecombineerd en kan ondersteuning worden afgestemd op de situatie van de inwoner.

Een onderscheidend kenmerk van STIP is dat specialistische kennis deels aan de voorkant van het sociaal domein is georganiseerd. Voorbeelden hiervan zijn gezinscoaches op scholen, gedragsdeskundige ondersteuning, een GZ-psycholoog, thuisbegeleiding, buurt- en jongerenwerk en expertise op het gebied van verslaving en maatschappelijke ondersteuning. Deze inrichting wordt gezien als een manier om problemen eerder te signaleren, ondersteuning sneller te organiseren en inwoners langer binnen algemene en voorliggende voorzieningen te ondersteunen voordat maatwerkvoorzieningen of specialistische hulp nodig zijn.

De kern van de aanpak is daarmee dat maatschappelijke vraagstukken zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en opgepakt, dat inwoners zoveel mogelijk gebruikmaken van eigen mogelijkheden en hun sociale omgeving, en dat professionele ondersteuning beschikbaar is wanneer dat nodig blijkt.

Berenschot



3. Benchmark formatie en kosten sociaal domein

Opbouw benchmarksamenvatting

1. Onderzoeksverantwoording
2. Totale uitkomsten
3. Belangrijkste bevindingen



Onderzoek en methodiek

Onderzoeksvraag
Benchmark in het groter geheel
Methodiek benchmark
Benchmarkthema’s
Uw referentiegroep

Onderzoeksvraag

Hoe verhouden de kosten en formatie per taak binnen het sociaal domein van uw organisatie zich tot die van andere, vergelijkbare gemeenten?

- Op basis van een peildatum (vastgestelde formatie 1-1-2026 en begroting 2026)*

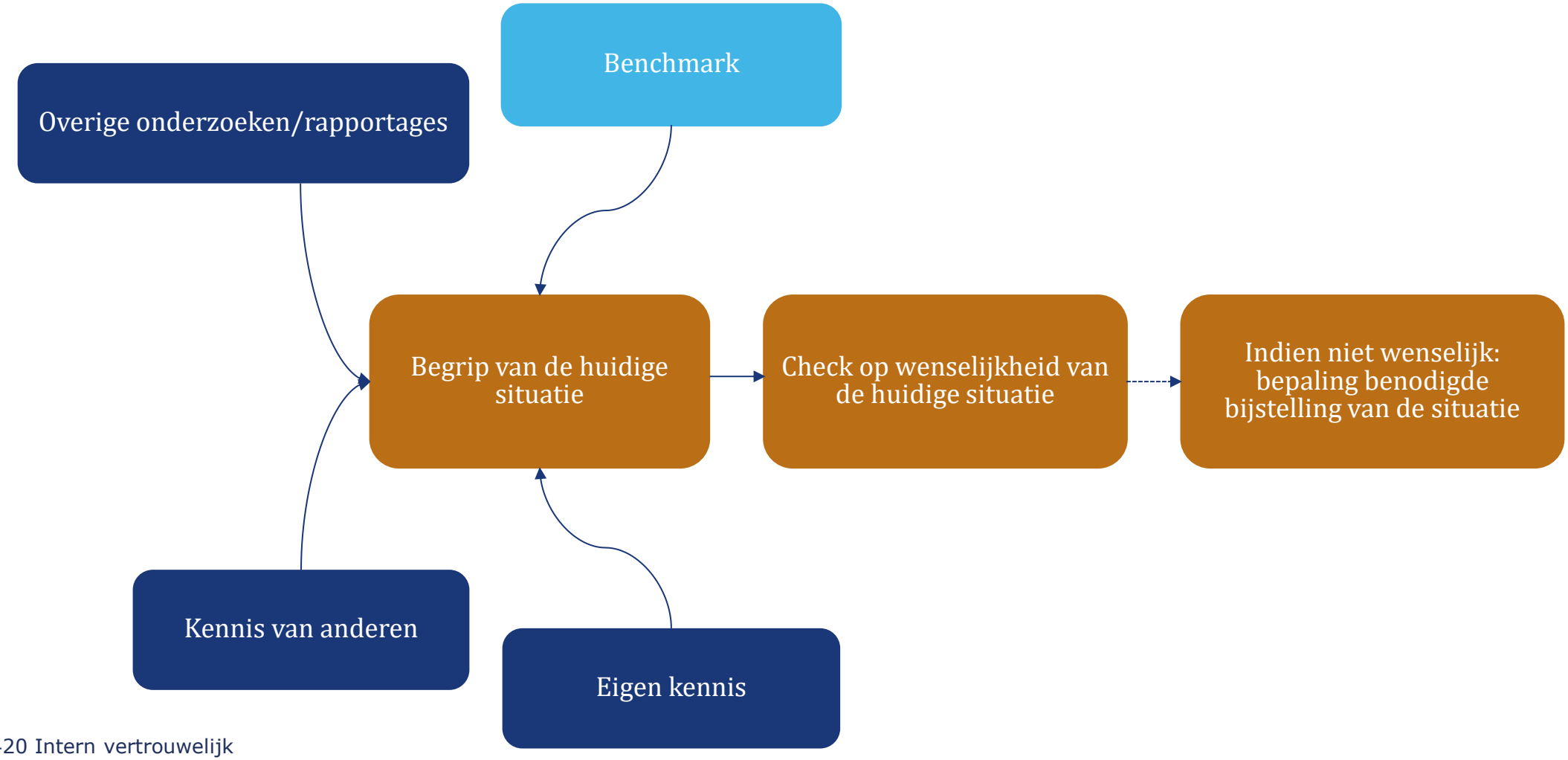
Doel:

- Inzicht bieden in de relatieve kosten en formatie van uw organisatie

Resultaat:

- Objectieve vergelijkingsformatie, eerste handvat voor objectieve discussie: niet het “finale oordeel”.
- Vormt/biedt basis voor normering, sturing en inrichting primair proces en overhead.
- Biedt focus voor vervolgonderzoek.

Benchmark in het groter geheel



BENCHMARK FORMATIE EN KOSTEN GEMEENTE HEERDE 2026

Uw referentiegroep

Bij het samenstellen van de referentiegroep kijken we naar een combinatie van indicatoren waaronder het aantal inwoners, de sociale structuur, centrumfunctie en stedelijkheid van de gemeente.

Naam gemeente	Inwoners	Sociale structuur	Centrumfunctie	Stedelijkheid
Heerde	19.300	Redelijk	Weinig	Weinig stedelijk
Beesel	13.396	Redelijk	Redelijk	Weinig stedelijk
Borne	24.524	Redelijk	Redelijk	Matig stedelijk
Bunnik	16.128	Goed	Zonder	Weinig stedelijk
Buren	27.773	Goed	Zonder	Niet-stedelijk
Koggenland	23.706	Goed	Zonder	Niet-stedelijk
Loon op Zand	24.162	Goed	Weinig	Matig stedelijk
Montfoort	13.686	Goed	Zonder	Weinig stedelijk
Neder-Betuwe	25.965	Goed	Weinig	Niet-stedelijk
Steenbergen	24.610	Redelijk	Weinig	Weinig stedelijk

Berenschot

Totale uitkomsten

76420 Intern vertrouwelijk

Totale apparaatskosten vergeleken

Uw loon-, inhuur- en overige relevante kosten minus correcties

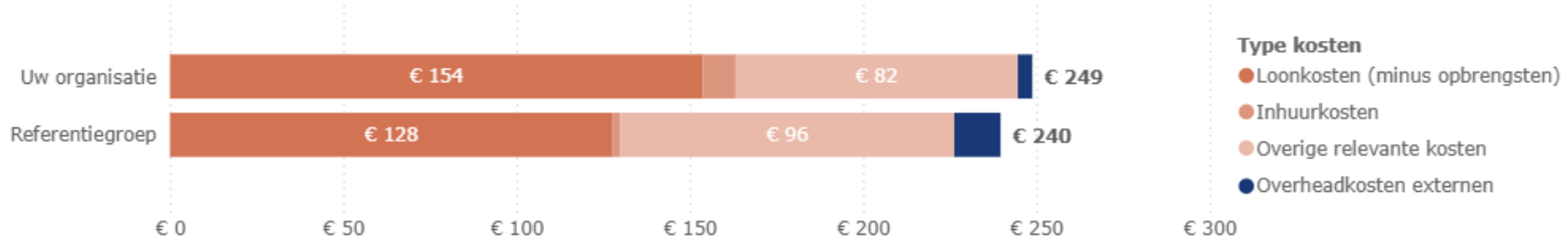
Uw gemeente heeft in totaal € 4,8 miljoen aan vergeleken apparaatskosten in het sociaal domein. De totale apparaatskosten van uw gemeente liggen rondom het gemiddelde van de referentiegroep (+4%, +€ 177 duizend).

Deze kosten zijn afgezet tegen het aantal inwoners van de gemeente en niet gecorrigeerd voor alle andere kenmerken en indicatoren die invloed kunnen hebben op de hoogte van de kosten.

Uitsplitsing naar type kosten

Apparaatskosten per inwoner

Figuur 2. Apparaatskosten per inwoner, uitgesplitst naar type kosten



In de benchmark zijn drie typen kosten in kaart gebracht:

- Uw loonkosten zijn 20% hoger dan gemiddeld (+€ 503 duizend).
  - Uw gemeente heeft 24% meer **formatie** dan gemiddeld (+6,5 fte).
  - Uw gemiddelde loonkosten per fte zijn 4% lager dan gemiddeld.

- Uw bovenformatieve structurele **inhuurkosten** zijn hoger dan gemiddeld (+€ 137 duizend).

- Uw **overige relevante kosten** (incl. overheadkosten externen) zijn 22% lager dan gemiddeld (-€ 463 duizend).

Berenschot

Belangrijkste bevindingen en vervolg

Samenvatting bevindingen

De totale apparaatskosten van uw gemeente in het sociaal domein liggen rondom het gemiddelde van de referentiegroep (+€ 177 duizend, +4%).

Kijkend naar de opbouw van de totale apparaatskosten binnen het sociaal domein:

- Uw gemeente heeft een grotere formatieomvang, hogere begrote inhuurkosten en lagere overige relevante kosten (zoals materiële- en uitbestedingskosten). *De hogere personele inzet lijkt samen te hangen met de keuze om relatief veel functies in eigen beheer uit te voeren.*

Rekening houdend met de onderzochte kenmerken/indicatoren, is het beeld als volgt:

- Sociale thema's: kosten zijn rondom het gemiddelde en grotendeels passend bij de in kaart gebrachte werklastindicatoren.

Berenschot



4. Evaluatie preventieaanpak

Onderzoeksverantwoording

De evaluatie van de preventieaanpak is uitgevoerd aan de hand van het Beleidsimpactmodel van Berenschot. Dit model is gekozen omdat het bij een onderwerp als preventie vaak niet mogelijk is om een direct causaal verband aan te tonen tussen beleid, maatschappelijke ontwikkelingen en uiteindelijke effecten. Het model maakt het wel mogelijk om te onderzoeken in hoeverre de veronderstelde werkzame mechanismen van het beleid zichtbaar zijn in de praktijk en bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten.

- **Documentanalyse** - Het onderzoek is gestart met een analyse van beleidsdocumenten, uitvoeringsagenda's en onderliggende beleidsstukken. Op basis hiervan is een beleidsimpactmodel opgesteld waarin de doelen, activiteiten, beoogde effecten en veronderstelde werkzame mechanismen van de preventieaanpak zijn beschreven.
- **Interviews** - Vervolgens zijn circa vijftien semigestructureerde interviews afgenomen met vertegenwoordigers van verschillende betrokken partijen. Onder de respondenten bevonden zich onder meer bestuurders, beleidsadviseurs, leidinggevenden binnen de gemeente en STIP, uitvoerende professionals en vertegenwoordigers van uitvoerende organisaties. Aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst is onderzocht in welke mate de veronderstelde mechanismen uit het beleidsimpactmodel herkenbaar zijn in de uitvoering, hoe deze mechanismen in de praktijk functioneren en welke effecten respondenten hiervan waarnemen.
- **Openbaar raadpleegbare maatschappelijke resultaten** - Aanvullend is voor de verschillende beleidsdoelen een inventarisatie uitgevoerd van beschikbare maatschappelijke indicatoren. Voor deze indicatorenanalyse is gemeente Heerde vergeleken met een aantal bewust geselecteerde referentiegemeenten die eveneens zijn gebruikt in de benchmark- en financiële analyse. Deze vergelijking biedt een beeld van de mate waarin maatschappelijke effecten zichtbaar zijn. De analyse maakt het echter niet mogelijk om vast te stellen in welke mate deze effecten rechtstreeks het gevolg zijn van de preventieaanpak van gemeente Heerde.
- **Analyse** - De analyse van de interviews vond plaats aan de hand van de structuur van het beleidsimpactmodel. Bevindingen zijn ter validatie voorgelegd. Daarbij is niet alleen gekeken naar zichtbare resultaten en effecten, maar ook naar de aanwezigheid van onderliggende mechanismen zoals vroegsignalering, laagdrempelige toegang, een leefwereldgerichte benadering en samenwerking tussen partijen.

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Beleidsimpactmodel 1/3

Voor de evaluatie van de preventieaanpak is gebruikgemaakt van het Beleidsimpactmodel van Berenschot. Dit model is ontwikkeld om inzichtelijk te maken in hoeverre beleid naar verwachting bijdraagt aan maatschappelijke effecten en welke factoren daarbij van invloed zijn. Het model gaat ervan uit dat maatschappelijke effecten niet rechtstreeks uit beleid voortvloeien, maar het resultaat zijn van een keten van keuzes, activiteiten, resultaten en mechanismen.

Het model begint met het reconstrueren van de beleidstheorie: de veronderstellingen over hoe de preventieaanpak zou moeten bijdragen aan de beoogde maatschappelijke doelen. Vervolgens wordt onderzocht in hoeverre deze veronderstellingen herkenbaar zijn in de uitvoering en welke resultaten en effecten zichtbaar zijn. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus van beleidseffecten.

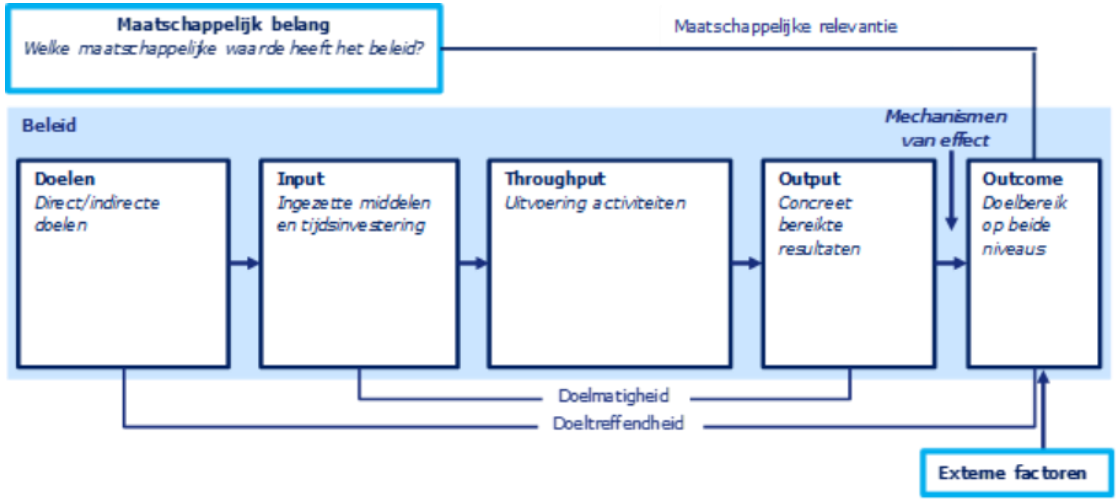
Het model onderscheidt de volgende elementen:

- **Doelen**: de maatschappelijke effecten die de gemeente wil bereiken, zoals meer gezondheid, minder eenzaamheid, meer participatie of het voorkomen van zwaardere zorg.
- **Input**: de middelen die worden ingezet, zoals personeel, budgetten, voorzieningen en samenwerkingsafspraken.
- **Throughput**: de manier waarop beleid wordt uitgevoerd, waaronder samenwerking tussen organisaties, werkprocessen en de feitelijke uitvoering van activiteiten.
- **Output**: de direct zichtbare resultaten van activiteiten, zoals het aantal bereikte inwoners, georganiseerde activiteiten of uitgevoerde interventies.
- **Outcome**: de maatschappelijke veranderingen die met de aanpak worden beoogd, zoals een afname van eenzaamheid, een betere mentale gezondheid of meer zelfredzaamheid van inwoners.
- **Mechanismen**: de veronderstelde werkzame factoren die verklaren waarom activiteiten zouden bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten. Voorbeelden zijn laagdrempelige toegang, vroegsignalering, samenwerking tussen professionals of het versterken van sociale netwerken.

Beleidsimpactmodel 2/3

Daarnaast besteedt het model expliciet aandacht aan **contextfactoren en externe invloeden**. Maatschappelijke ontwikkelingen, demografische veranderingen, landelijk beleid en ontwikkelingen binnen de zorgmarkt kunnen invloed hebben op de uitkomsten van beleid. Daardoor is het vaak moeilijk om effecten direct en volledig toe te schrijven aan de preventieaanpak zelf. Om die reden richt het onderzoek zich niet primair op causale bewijsvoering, maar op de vraag in hoeverre de veronderstelde werkzame mechanismen zichtbaar zijn en of het aannemelijk is dat deze bijdragen aan de beoogde effecten.

Met behulp van het Beleidsimpactmodel is de preventieaanpak van Heerde onderzocht door beleidsdoelen, activiteiten, resultaten, werkzame mechanismen en ervaren effecten met elkaar in verband te brengen. Hiermee ontstaat inzicht in de werking van de aanpak, de factoren die bijdragen aan het behalen van doelen en de punten waarop verdere ontwikkeling mogelijk is.



PREVENTIEAANPAK HEERDE

Beleidsimpactmodel 3/3

De preventieaanpak van gemeente Heerde is gebaseerd op de veronderstelling dat maatschappelijke problemen niet alleen worden voorkomen door professionele hulp of zorg, maar vooral door het versterken van gezondheid, sociale verbindingen, participatie en zelfredzaamheid. De gemeente heeft deze ambitie uitgewerkt in vijf samenhangende thema's: benut de kracht van de samenleving, gezondheid als basis, veilig en leefbaar, gelijke kansen en passende ondersteuning. Binnen deze thema's worden activiteiten uitgevoerd gericht op onder meer eenzaamheid, gezondheid, mentale veerkracht, opvoeding, veiligheid, participatie, bestaanszekerheid en kansengelijkheid.

De onderliggende beleidstheorie is dat problemen minder snel escaleren wanneer inwoners, gezinnen en gemeenschappen eerder worden bereikt en ondersteuning beschikbaar is voordat zwaardere problematiek ontstaat. De aanpak richt zich daarom niet alleen op het oplossen van problemen, maar ook op het versterken van de omstandigheden die problemen kunnen voorkomen.

Binnen het beleidsimpactmodel zijn een aantal werkzame mechanismen zichtbaar. Een belangrijk uitgangspunt is **vroegsignalering**: professionals zijn aanwezig op plekken waar inwoners leven, leren en ontmoeten, zodat signalen eerder worden herkend. Daarnaast zet de gemeente in op **laagdrempelige toegang tot ondersteuning**, waardoor inwoners sneller de weg vinden naar hulp of advies. Ook speelt de **leefwereldbenadering** een belangrijke rol; ondersteuning sluit aan bij de situatie, mogelijkheden en sociale omgeving van inwoners. Verder gaat de aanpak uit van het **normaliseren en bespreekbaar maken van problemen**, zodat niet iedere vraag direct leidt tot specialistische ondersteuning. Tot slot wordt ingezet op een **structurele aanwezigheid van ondersteuning in wijken, scholen en gemeenschappen** en op het **opschalen van initiatieven die in de praktijk zichtbaar resultaat opleveren**.

STIP vervult binnen deze aanpak een belangrijke uitvoerende rol. Via STIP worden toegang, welzijn, ondersteuning, begeleiding en preventieve activiteiten georganiseerd en verbonden met onderwijs, maatschappelijke organisaties, vrijwilligers en zorgaanbieders. De centrale veronderstelling van de preventieaanpak is dat deze mechanismen bijdragen aan meer zelf- en samenredzaamheid, sterkere gemeenschappen, betere gezondheid en participatie, waardoor uiteindelijk minder vaak een beroep hoeft te worden gedaan op zwaardere vormen van zorg en ondersteuning.

Bevindingen 1/5

Preventie vormt een leidend principe voor de inrichting van het sociaal domein

Uit het onderzoek blijkt dat preventie in Heerde niet zozeer een afzonderlijk beleidsprogramma is, maar een leidend uitgangspunt voor de inrichting van het sociaal domein en de uitvoering daarvan. De preventieve ambitie is herkenbaar in de organisatie van toegang, welzijn, jeugd, Wmo, participatie en de samenwerking met maatschappelijke partners. De uitgangspunten van de gemeente, zoals vroegsignalering, positieve gezondheid, zelfredzaamheid en samenredzaamheid, zijn zichtbaar vertaald naar de uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd blijkt dat de preventieve aanpak minder scherp is uitgewerkt als expliciet programma met duidelijke doelen, resultaten en afbakening. Hierdoor is preventie voor betrokkenen herkenbaar als werkwijze, maar minder als afzonderlijke en richtinggevende aanpak. De werkzame mechanismen die in Heerde worden genoemd sluiten sterk aan bij ontwikkelingen die in veel gemeenten zichtbaar zijn, zoals versterking van de sociale basis, vroegsignalering en ondersteuning dichtbij inwoners. Wat Heerde onderscheidt is de mate waarin deze functies binnen één uitvoeringsorganisatie zijn samengebracht.

De veronderstelde werkzame mechanismen zijn zichtbaar aanwezig in de uitvoering

De analyse laat zien dat de veronderstelde werkzame mechanismen van de preventieaanpak daadwerkelijk zichtbaar zijn in de uitvoeringspraktijk. Vroegsignalering, laagdrempelige toegang, aanwezigheid op scholen, ondersteuning dichtbij inwoners, een leefwereldgerichte benadering en het versterken van zelf- en samenredzaamheid komen op verschillende plekken in het sociaal domein terug. Ook het normaliseren van problemen en het voorkomen van onnodige inzet van specialistische ondersteuning zijn herkenbare elementen van de werkwijze. Daarmee sluit de uitvoering in belangrijke mate aan op de onderliggende beleidstheorie van de gemeente. De belangrijkste werkzame mechanismen van de preventieaanpak worden breed herkend: vroegsignalering, laagdrempelige toegang, aanwezigheid op scholen, een leefwereldgerichte benadering, korte lijnen tussen professionals en het versterken van zelf- en samenredzaamheid. Het feit dat deze mechanismen onafhankelijk van elkaar door verschillende respondentgroepen worden genoemd, versterkt de aannemelijkheid van de beleidstheorie.

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Bevindingen 2/5

De uitvoeringspraktijk is verder ontwikkeld dan de sturing
De preventieve werkwijze is in de praktijk verder ontwikkeld dan de beleidsmatige uitwerking ervan en de sturing daarop. De manier van werken is breed herkenbaar in toegang, welzijn, jeugd, Wmo en de samenwerking met maatschappelijke partners, terwijl doelen, resultaatverwachtingen, opdrachtformuleringen en sturingsafspraken minder expliciet zijn uitgewerkt. Hierdoor ontstaat ruimte voor maatwerk en professionele afwegingen, maar ook voor verschillen in interpretatie van wat onder preventie wordt verstaan en welke resultaten worden nagestreefd.

De groei van het jeugdhulpgebruik volgt daarbij een bredere ontwikkeling die ook in andere gemeenten zichtbaar is. Het onderzoek geeft geen aanwijzingen dat de inrichting van het sociaal domein deze ontwikkeling heeft voorkomen, maar ook niet dat deze hierdoor wordt veroorzaakt. Wel lijken toenemende psychische problematiek, complexere gezins- en opvoedsituaties en een hogere druk op gezinnen hierin een rol te spelen.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat vroegsignalering, de aanwezigheid van gezinscoaches en ondersteuning op scholen en een laagdrempelige toegang belangrijke onderdelen van de aanpak vormen. Hierdoor worden problemen eerder herkend en komen ondersteuningsvragen eerder in beeld. Juist daardoor ontstaat ook een belangrijk sturingsvraagstuk.

Een toegankelijke preventieve infrastructuur vraagt om duidelijke keuzes over wanneer ondersteuning binnen algemene voorzieningen, het onderwijs of het sociaal domein passend is en wanneer specialistische jeugdhulp noodzakelijk wordt. Zonder een dergelijke afbakening bestaat het risico dat vroegsignalering en laagdrempelige toegang leiden tot een grotere en langdurigere inzet van specialistische ondersteuning. De belangrijkste opgave ligt daarom in het explicieter maken van bestaande keuzes, verwachtingen en verantwoordelijkheden en in het scherper sturen op passende inzet van ondersteuning.

Een duidelijker onderscheid tussen preventieve laagdrempelige inzet van ondersteuning en specialistische hulp voorkomt ook dat de lichtere infrastructuur wordt ingezet voor te zware problematiek, bijvoorbeeld bij verslaving of onveiligheid.

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Bevindingen 3/5

Monitoring en opdrachtgeverschap vormen de belangrijkste ontwikkelopgave

Het onderzoek laat zien dat de preventieaanpak stevig is verankerd in de uitvoering, maar dat sturing en verantwoording achterblijven bij de ontwikkeling van de praktijk. Er is veel informatie beschikbaar over activiteiten, bereik, gebruik van voorzieningen en financiële ontwikkelingen, maar aanzienlijk minder over de maatschappelijke effecten van de aanpak. Hierdoor is het lastig om de bijdrage van preventie aan beleidsdoelen zichtbaar te maken. Dit geldt in het bijzonder voor gemeenschapskracht, zelfredzaamheid en samenredzaamheid. Deze begrippen nemen een belangrijke plaats in binnen beleid en beleidstheorie, maar worden beperkt gevolgd en gemonitord. De grootste ontwikkelopgave ligt daarom niet in het toevoegen van nieuwe preventieve activiteiten, maar in het versterken van opdrachtgeverschap, het expliciteren van verwachtingen en het ontwikkelen van een monitoringskader dat aansluit bij de doelen van de aanpak. Voor het monitoren van gemeenschapskracht kunnen indicatoren worden gebruikt zoals vrijwilligerswerk, mantelzorg, deelname aan verenigingen en maatschappelijke initiatieven, ervaren sociale steun en verbondenheid met de buurt, en het gebruik van informele ondersteuning en algemene voorzieningen. Gezamenlijk geven deze indicatoren inzicht in de mate waarin inwoners en gemeenschappen maatschappelijke vraagstukken gezamenlijk opvangen en ondersteuning voor elkaar organiseren. Bovendien maken zij het mogelijk om ontwikkelingen in gemeenschapskracht te volgen en deze te betrekken bij de verdere doorontwikkeling van de preventieaanpak.

Het beoordelen van doelmatigheid wordt bemoeilijkt door een preventieparadox

Het onderzoek laat zien dat de effecten van preventie niet eenvoudig kunnen worden afgelezen uit ontwikkelingen in kosten of gebruik van voorzieningen. Een belangrijk doel van de Heerdense aanpak is dat problemen eerder worden gesignaleerd en inwoners eerder ondersteuning ontvangen. Dit kan ertoe leiden dat meer ondersteuningsvragen zichtbaar worden en meer inwoners gebruikmaken van voorzieningen, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat problemen verder escaleren. Een toename van het gebruik van ondersteuning kan daardoor zowel wijzen op een grotere ondersteuningsbehoefte als op betere signalering en bereik van inwoners. Met name binnen de jeugdhulp is deze spanning zichtbaar. Kostenontwikkeling en zorggebruik alleen bieden daarom onvoldoende basis om uitspraken te doen over de werking en doelmatigheid van preventie. Ook inzicht in de werking van de onderliggende mechanismen en de maatschappelijke effecten van de aanpak is nodig.

Bevindingen 4/5

De preventieaanpak kenmerkt zich door leren vanuit de praktijk en het organiseren rond maatschappelijke opgaven.
Een kenmerk van de Heerdense aanpak is dat nieuwe activiteiten, werkwijzen en samenwerkingsvormen vaak ontstaan vanuit maatschappelijke vraagstukken en signalen uit de uitvoering. Hierdoor sluit de aanpak goed aan bij lokale behoeften en ontwikkelingen binnen de gemeente. De uitvoering vervult daarbij een belangrijke signalerende functie door terugkerende patronen, veelvoorkomende ondersteuningsvragen en ontwikkelingen in de gemeenschap zichtbaar te maken. Deze werkwijze vergroot de aansluiting van beleid op de dagelijkse praktijk en maakt het mogelijk om nieuwe vraagstukken vroegtijdig op te pakken. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat activiteiten en werkwijzen zich soms sneller ontwikkelen dan de beleidsmatige uitwerking, monitoring en evaluatie daarvan. Daardoor is niet altijd zichtbaar welke keuzes worden gemaakt, welke resultaten worden verwacht en welke lessen systematisch worden vastgelegd. Het versterken van de verbinding tussen leren, beleid, monitoring en verantwoording vormt daarom een logische vervolgstap in de verdere ontwikkeling van de preventieaanpak.

De financiële druk binnen het sociaal domein ontstaat vooral binnen de wettelijke zorg- en ondersteuningstaken
De uitgaven aan Jeugd, Wmo en Werk & Inkomen laten de grootste groei zien, terwijl de uitgaven aan sociale basisvoorzieningen structureel onder de begroting blijven. Daarmee biedt de financiële analyse geen aanwijzingen dat de preventieve infrastructuur zelf de belangrijkste bron van de oplopende uitgaven is. De grootste financiële uitdaging voor de komende jaren ligt in het beheersen van de groei binnen de wettelijke zorgtaken, terwijl tegelijkertijd wordt geïnvesteerd in een sterke sociale basis. Kansen hiervoor zijn het structureel collectief organiseren van aanbod voor ondersteuningsvragen die zich daarvoor lenen, een scherpere afbakening voor inzet van individueel maatwerk en duidelijker opdrachtgeverschap richting de uitvoering.

De preventieaanpak sluit aan bij de onderliggende beleidstheorie, maar de effecten zijn beperkt aantoonbaar
Het onderzoek laat zien dat de veronderstelde werkzame mechanismen van de preventieaanpak breed herkenbaar zijn in de uitvoering. Vroegsignalering, laagdrempelige toegang, ondersteuning dichtbij inwoners en het versterken van zelf- en samenredzaamheid zijn zichtbaar aanwezig in de praktijk. Tegelijkertijd maakt de aard van preventie het moeilijk om vast te stellen in welke mate maatschappelijke effecten of kostenontwikkelingen rechtstreeks aan de aanpak zijn toe te schrijven. Hierdoor is de werking van de aanpak aannemelijk, maar slechts beperkt aantoonbaar.

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Bevindingen 5/5

STIP vervult een centrale functie binnen de preventieve infrastructuur

Het onderzoek laat zien dat STIP een centrale rol vervult binnen de uitvoering van de preventieaanpak. Door toegang, welzijn, ondersteuning, participatie en specialistische expertise binnen één organisatie te verbinden, ontstaat een werkwijze waarin signalen vroeg kunnen worden opgepakt en ondersteuning integraal kan worden georganiseerd. De uitvoering in eigen beheer leidt weliswaar tot relatief hoge formatie binnen het sociaal domein. De combinatie van korte lijnen tussen professionals, expertise aan de voorkant, een sterke verbinding met onderwijs en maatschappelijke partners en een zichtbare aanwezigheid in de gemeenschap ondersteunt wel de belangrijkste werkzame mechanismen van de preventieaanpak. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de opdracht, rolverdeling en verwachtingen rondom STIP niet op alle onderdelen even expliciet zijn uitgewerkt. Met name op het snijvlak van welzijn, preventie, ondersteuning en toegang bestaat behoefte aan scherpere afbakening en sturing.

Het onderzoek laat niet per se zien dat het STIP-model aantoonbaar betere maatschappelijke resultaten oplevert dan andere gemeentelijke uitvoeringsmodellen. Wel zijn de veronderstelde voordelen van korte lijnen, integrale samenwerking en expertise aan de voorkant breed herkenbaar in de uitvoering. Daarmee vormt STIP een belangrijk onderdeel van de verklaring waarom de veronderstelde werkzame mechanismen van de preventieaanpak in de praktijk zichtbaar zijn.

Demografische ontwikkeling en houdbaarheid van het sociaal domein

De demografische ontwikkeling van Heerde wijst op verdere vergrijzing in de komende jaren. Vooral het aantal 75-plussers en 85-plussers neemt toe, terwijl de beroepsbevolking relatief minder groeit. Hierdoor zal de vraag naar Wmo-voorzieningen, ondersteuning aan huis, woningaanpassingen en mantelzorg naar verwachting verder stijgen. Tegelijkertijd neemt de druk op mantelzorgers toe en wordt de beschikbaarheid van personeel in zorg en welzijn beperkter. Hierdoor ontstaat niet alleen een financiële opgave, maar ook een organisatorische uitdaging voor het sociaal domein. Deze ontwikkelingen vergroten het belang van de huidige preventieve koers. Het versterken van gemeenschapskracht, zelf- en samenredzaamheid, vroegsignalering en ondersteuning dichtbij inwoners lijkt steeds noodzakelijker om de groeiende ondersteuningsvraag op langere termijn beheersbaar te houden.

Berenschot

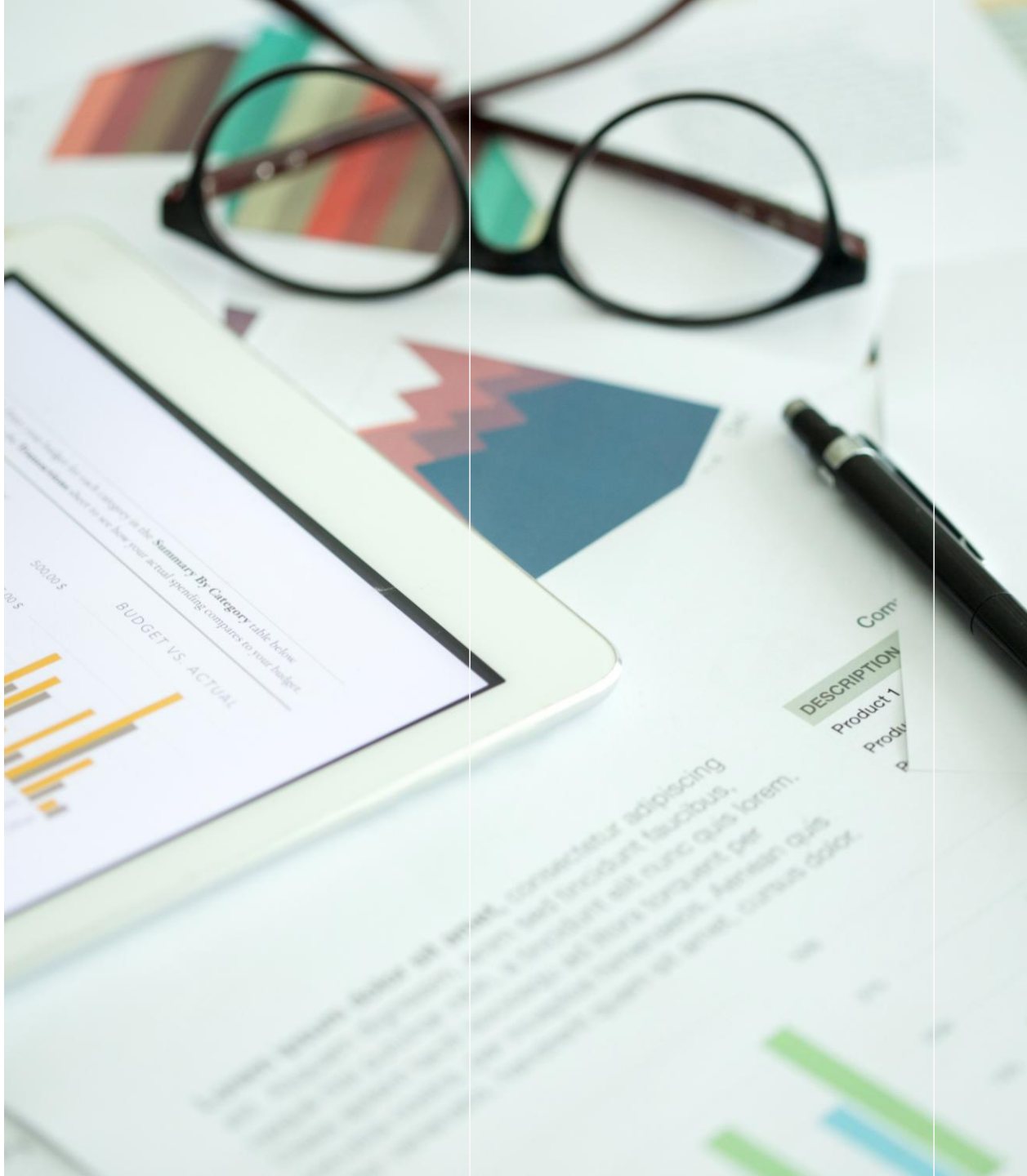


5. Financiële analyse

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Financiële analyse

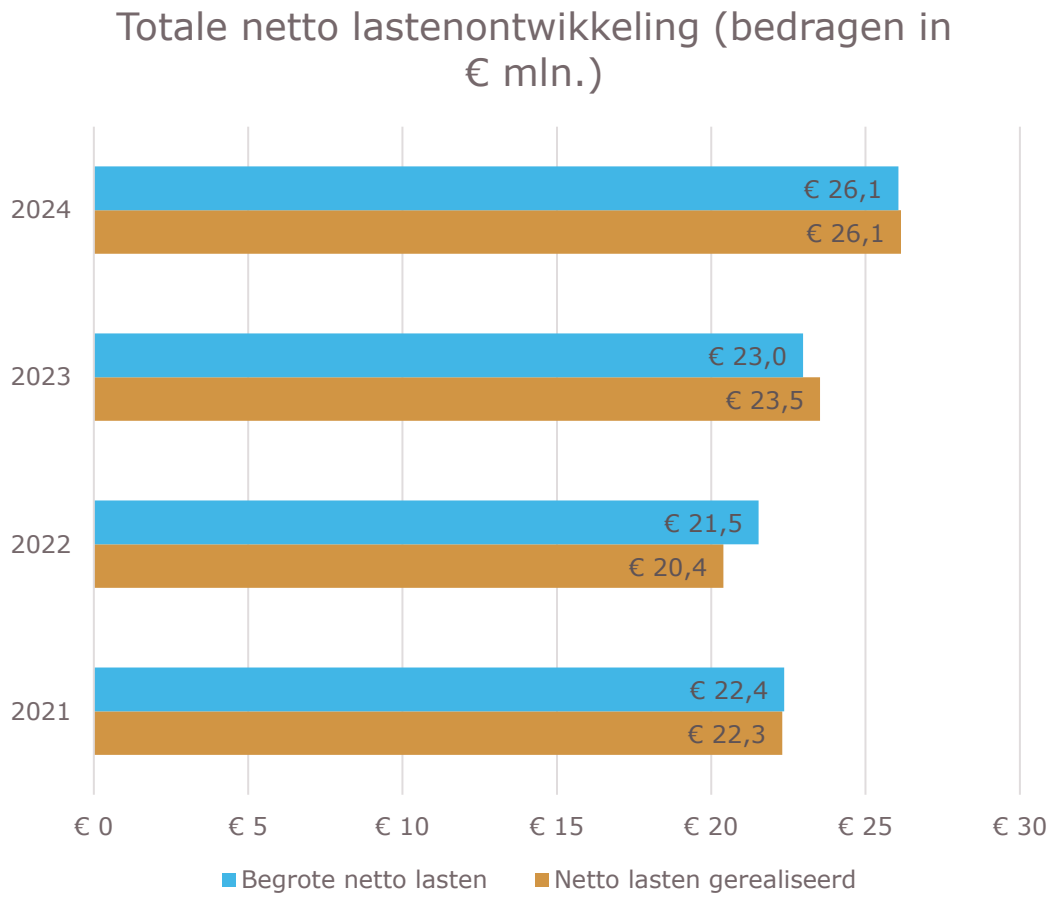
Om een vergelijking te maken met het onderzoek dat Berenschot in 2021 heeft uitgevoerd is voor de thema's Onderwijs, Sport, Cultuur, Media en Sociaal Domein (incl. Volksgezondheid) in beeld gebracht hoe de begrote netto lasten zich verhouden ten opzichte van de gerealiseerde netto lasten. Onder netto lasten wordt verstaan: de lasten minus de baten; de begrote respectievelijk gerealiseerde baten zijn daarbij in mindering gebracht op de begrote respectievelijk gerealiseerde lasten. Hiervoor zijn openbare bronnen (gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen volgens IV3-indeling) via findo.nl gehanteerd.



PREVENTIEAANPAK HEERDE

Terugblik 2021-2024

Hiernaast brengen we eerst de totale vergelijking in beeld en op de volgende slides zoomen we verder in op de losse onderdelen. Het valt op dat in de periode 2021-2024 de gerealiseerde netto lasten steeds vrijwel overeenkomen met de netto lasten uit de initiële begroting. In 2023 is een lichte overschrijding te zien van zo'n € 0,5 mln. Dit beeld strookt niet met de verwachting die naar voren kwam in het onderzoek van 2021, toen was er juist sprake van structureel lagere werkelijke lasten ten opzichte van de begroting. Het verschil tussen begroting en realisatie lijkt op dit moment minder groot te zijn.



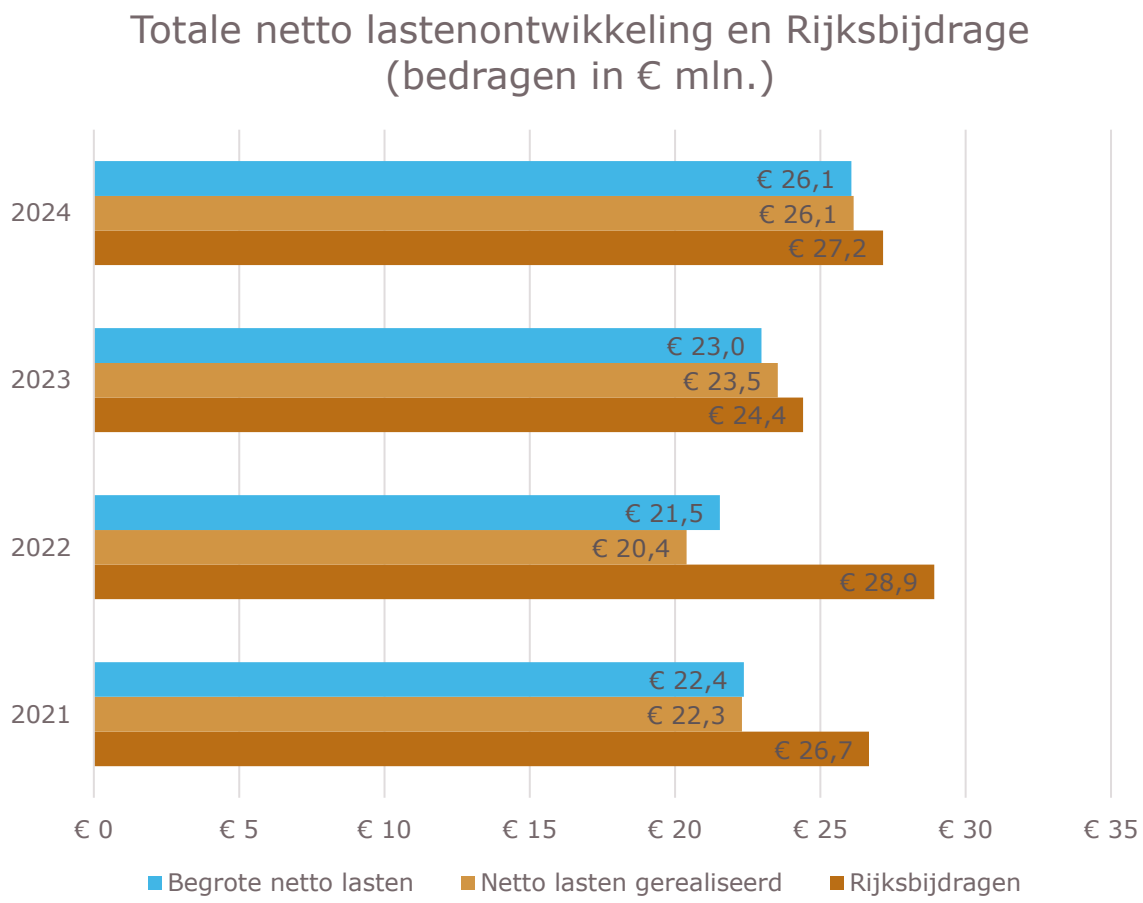
PREVENTIEAANPAK HEERDE

Terugblik 2021-2024 (inclusief Rijksbijdrage)

Ter aanvulling op voorgaande slide bevat het figuur op deze slide ook de Rijksbijdrage. Een belangrijke kanttekening hierbij is de herindeling van de clusters in de algemene uitkering van het Gemeentefonds. In 2021 en 2022 werd de oude indeling gebruikt en vanaf 2023 de nieuwe indeling. De Rijksbijdrage stelt daardoor niet in staat om een goede uitspraak te kunnen doen over de ontwikkeling van de inkomsten van het Rijk voor deze periode.

Voor 2021 en 2022 is te zien dat de Rijksbijdrage fors hoger ligt dan de begrote en gerealiseerde netto lasten. In 2023 en 2024 is te zien dat de Rijksbijdrage vrijwel in lijn ligt met de begrote en gerealiseerde netto lasten.

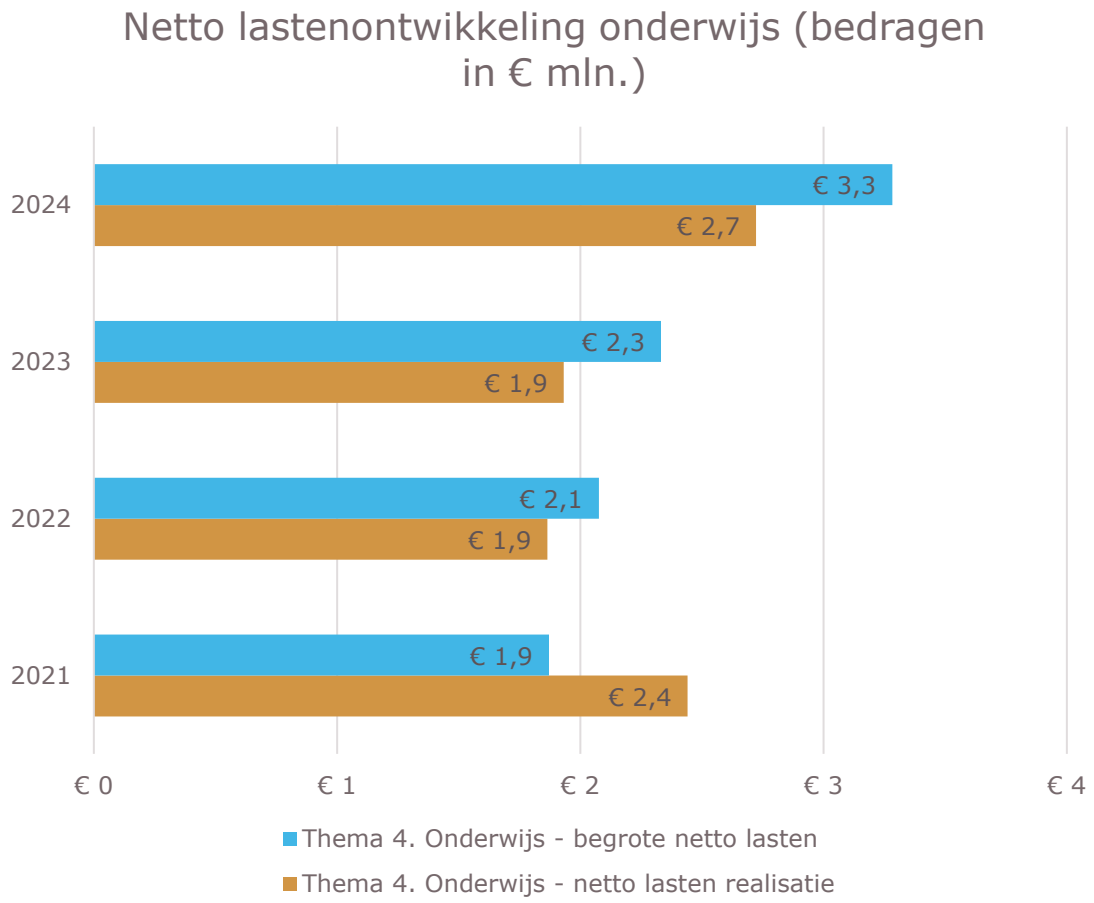
In de terugblik per domein worden de begrote en gerealiseerde lasten niet vergeleken met de Rijksbijdragen, omdat deze door wijzigingen in de gemeentefondsclusters niet eenduidig aan afzonderlijke domeinen zijn toe te rekenen. Op totaalniveau liggen de begrote en gerealiseerde netto lasten in de jaren 2021-2024 steeds onder de Rijksbijdragen.



PREVENTIEAANPAK HEERDE

Terugblik 2021-2024 – 4. Onderwijs

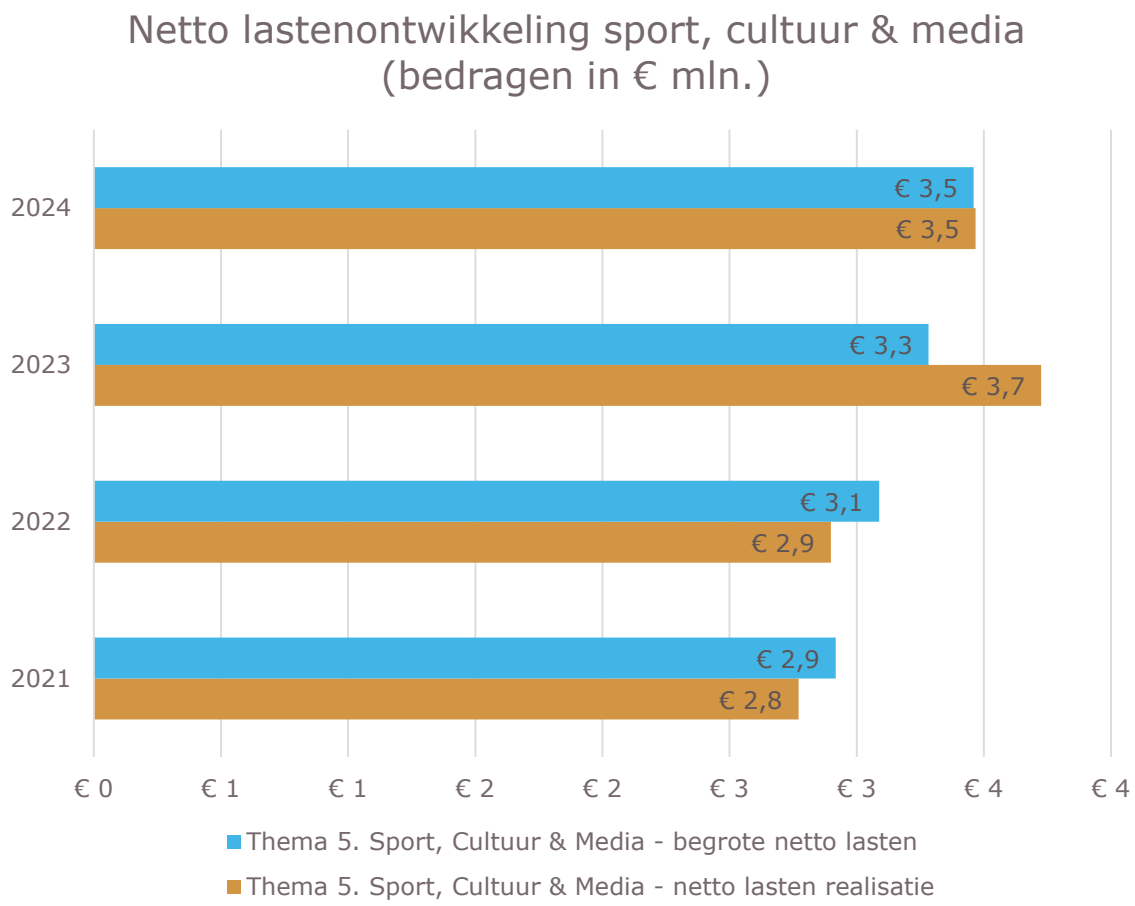
Op het thema onderwijs (programma 4 in de IV3-indeling) zien we in de jaren 2022-2024 dat de gerealiseerde netto lasten lager liggen dan de begrote netto lasten voor dat jaar. Alleen in het jaar 2021 is er sprake van een overschrijding van de begroting.



PREVENTIEAANPAK HEERDE

Terugblik 2021-2024 – 5. Sport, Cultuur & Media

Op het thema sport, cultuur & media (programma 5 in de IV3-indeling) zien we in het jaar 2023 een overschrijding van de begroting van ca. € 0,4 mln. Voor de jaren 2021 en 2022 is te zien dat de gerealiseerde netto lasten iets lager uitkomen dan de begroting. In 2024 ligt de realisatie in lijn met de begroting.

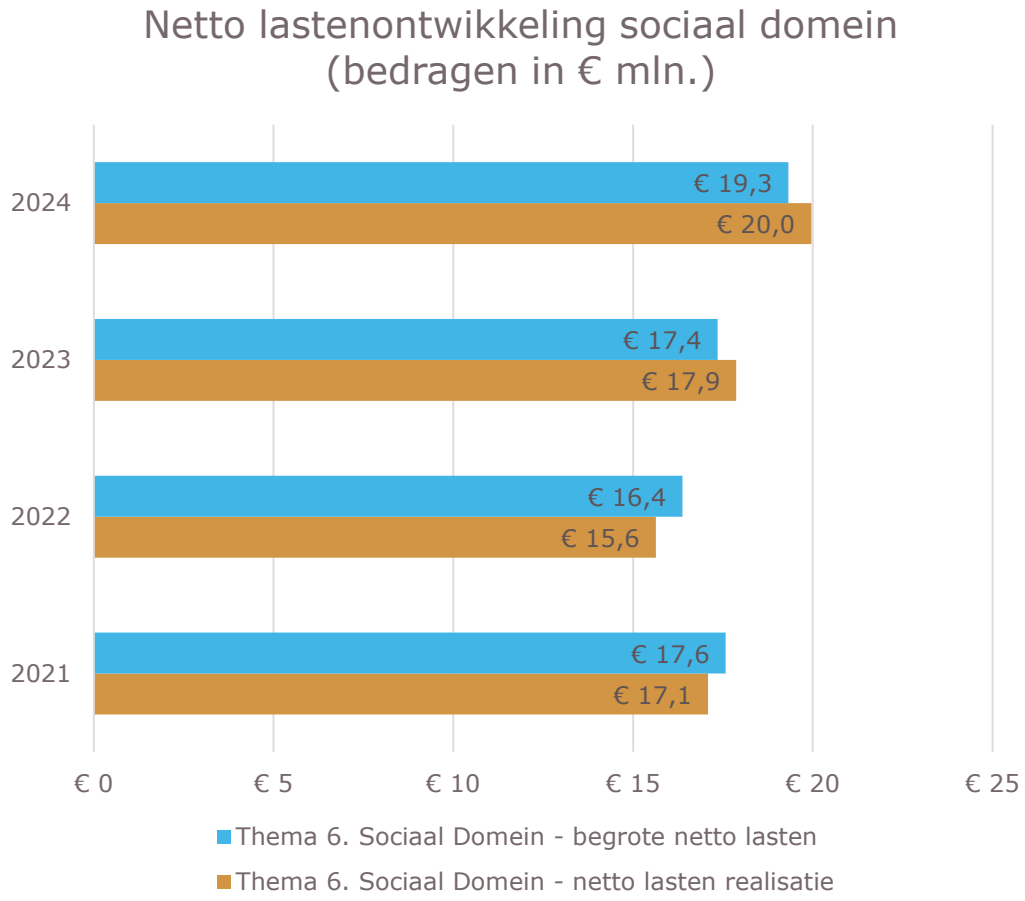


PREVENTIEAANPAK HEERDE

Terugblik 2021-2024 – 6. Sociaal Domein (1/2)

Op het thema sociaal domein (programma 6 in de IV3-indeling en taakveld 7.1 Volksgezondheid) zien we de grootste bedragen terug van het totaalbeeld op sheet 4. In de jaren 2023 en 2024 is te zien dat de gerealiseerde netto lasten de begroting overschrijden, respectievelijk met ca. € 0,5 mln. en ca. € 0,7 mln.

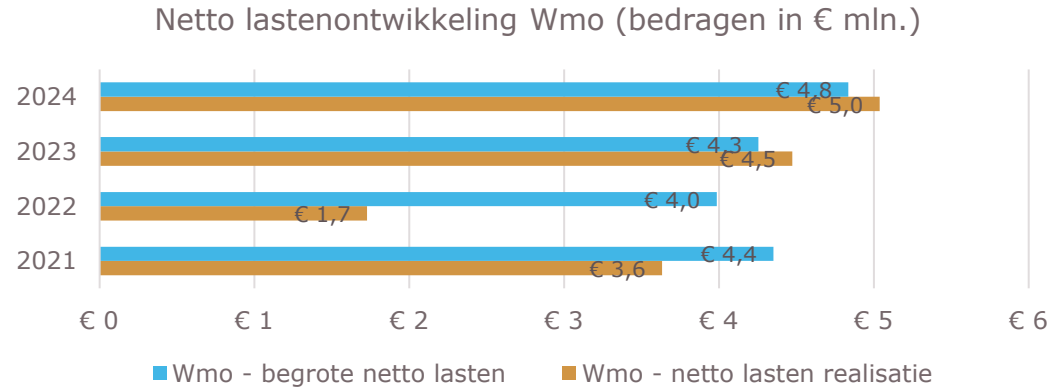
Op de volgende sheet maken we een aparte uitsplitsing van de thema's: Jeugd, Wmo, Sociale basisvoorzieningen en Werk & Inkomen. De stijgende uitgaven binnen Jeugd, Wmo en Werk & Inkomen sluiten aan bij ontwikkelingen die ook landelijk zichtbaar zijn. Tegelijkertijd blijft de sociale basis onder begroting. Daarmee biedt de analyse geen aanwijzingen dat de financiële druk primair ontstaat door investeringen in preventie.

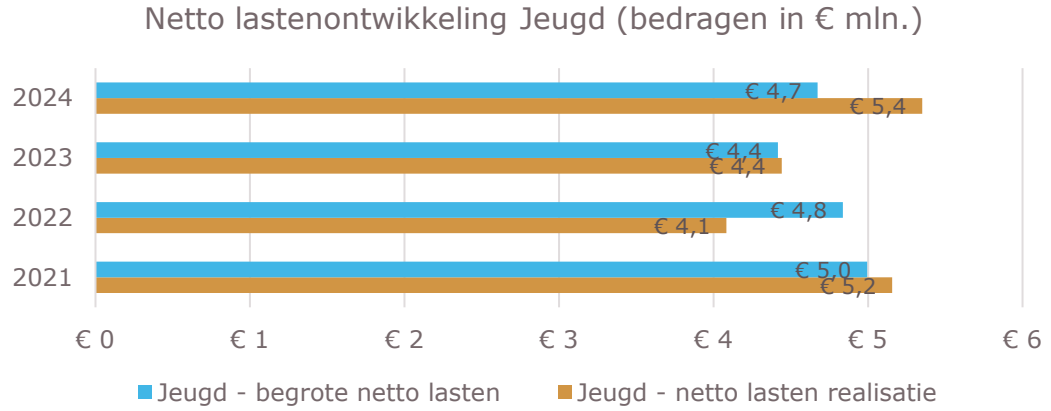


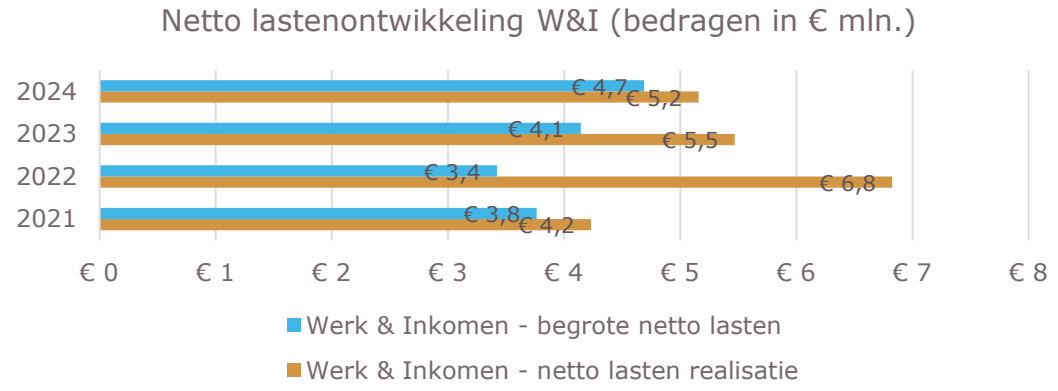
PREVENTIEAANPAK HEERDE

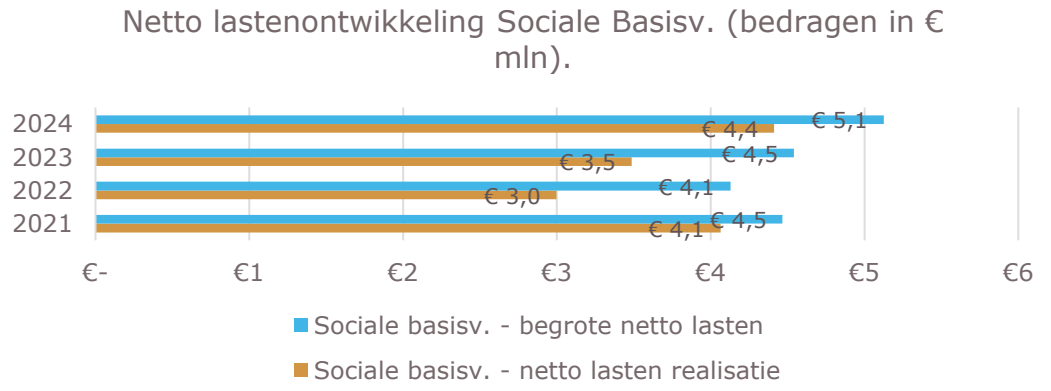
Terugblik 2021-2024 – 6. Sociaal Domein (2/2)

Onderstaand zijn de begrote en gerealiseerde netto lasten uitgesplitst naar de vier specifieke clusters binnen het sociaal domein. Het valt daarin op dat in de clusters Wmo, Jeugd en Werk & Inkomen een overschrijding van de begroting plaatsvindt in de jaren 2023 en 2024. In 2022 zien we dat de gerealiseerde netto lasten voor Wmo en Jeugd lager liggen dan de begroting, maar dat er voor Werk & Inkomen wel sprake is van een grote overschrijding. In 2021 is een overschrijding te zien bij Jeugd en Werk & Inkomen. De realisatie voor de Wmo ligt wel lager dan begroot. Tot slot is op het cluster sociale basisvoorzieningen te zien dat de realisatie in alle vier de jaren lager ligt dan de begroting.



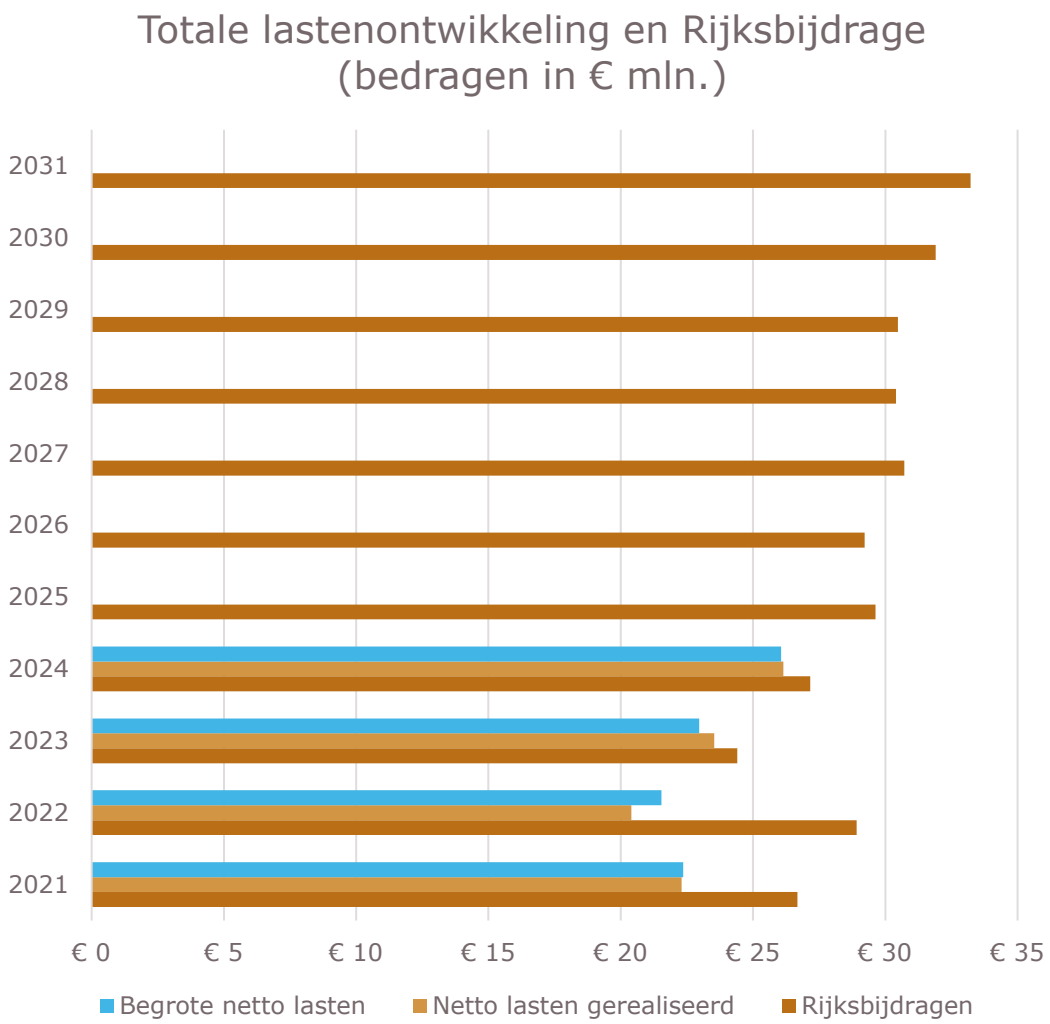






B

Vooruitblik Rijksbijdrage



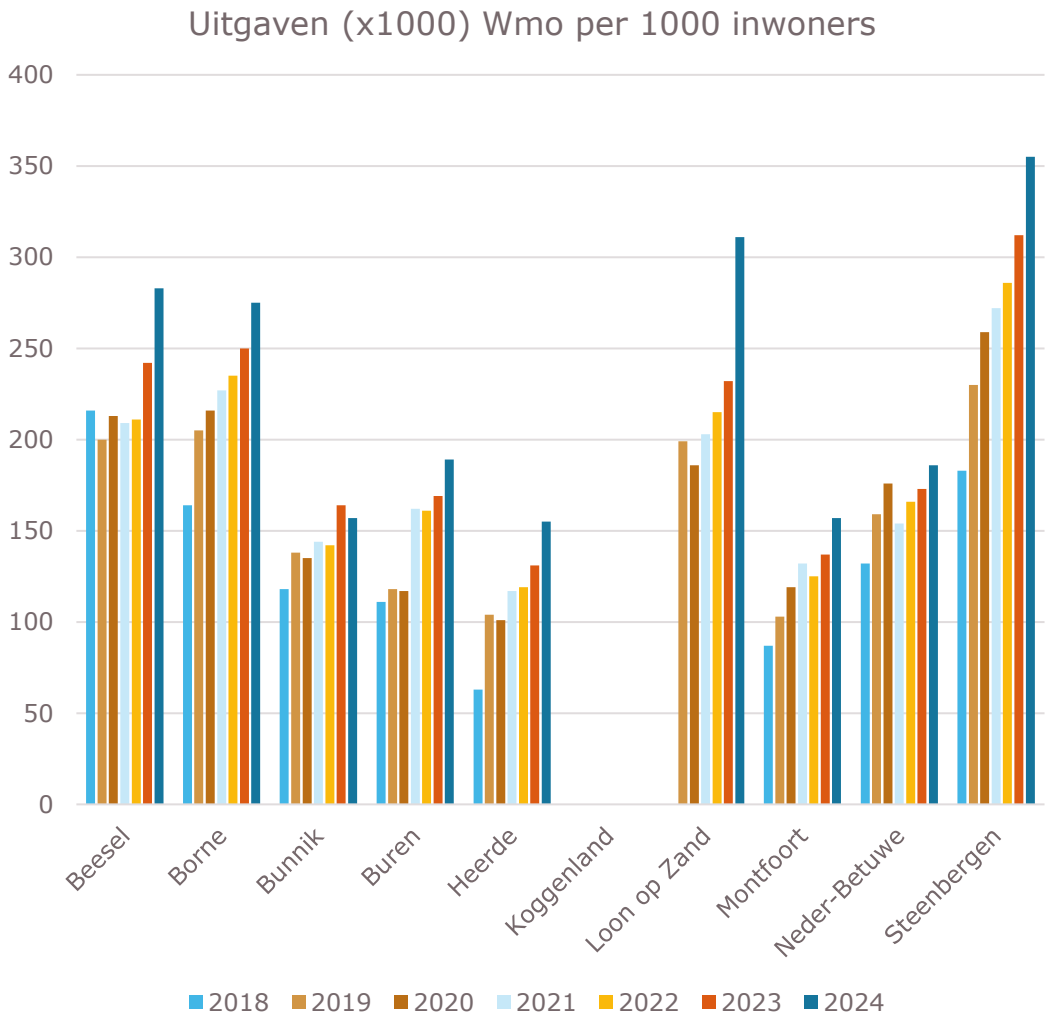
Naaststaande vergelijking laat de ontwikkeling van de Rijksbijdrage zien voor de periode 2021-2031. Voor de jaren 2021-2024 zijn tevens de begrote en gerealiseerde netto lasten opgenomen. De ontwikkeling van de Rijksbijdrage vanaf 2025 is gebaseerd op de huidige meerjarenraming van het gemeentefonds.

De figuur laat zien dat de netto lasten zich in de periode 2021-2024 sneller hebben ontwikkeld dan de trend van de Rijksbijdrage in de jaren daarna. De ontwikkeling van begroting en realisatie kent daarmee een steilere stijging dan de huidige ontwikkeling van de beschikbare middelen. Daarnaast is in de meerjarenraming een terugloop van de Rijksbijdrage zichtbaar in 2028 en 2029. Voor 2028 hangt dit samen met de verwerking van middelen voor jeugdhulp en voor 2029 met middelen voor de Wmo.

De figuur is bedoeld als illustratie van de mate waarin de ontwikkeling van de beschikbare middelen vanuit het gemeentefonds meebeweegt met de financiële opgaven waarvoor gemeenten zich geplaatst zien, met name binnen de Jeugdwet en de Wmo. Daarmee biedt de vergelijking context bij de financiële uitgangspositie voor de komende jaren.

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Kosten Wmo per 1.000 inwoners



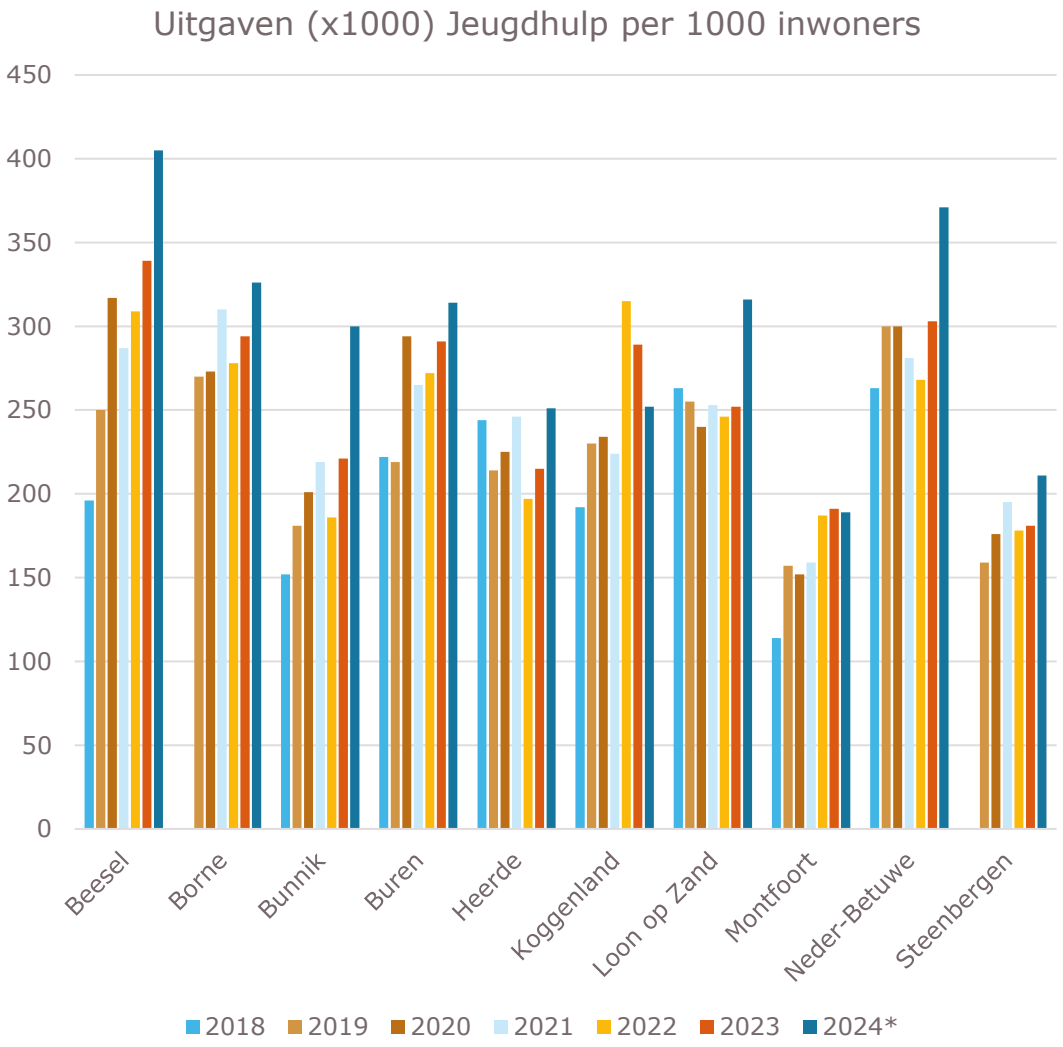
De naaststaande vergelijking is gebaseerd op openbaar beschikbare CBS-gegevens over het gebruik en de kosten van Wmo-ondersteuning tot en met 2024. De bedragen zijn weergegeven als kosten per 1.000 inwoners, zodat gemeenten beter vergelijkbaar zijn. Daarbij is geen rekening gehouden met verschillen in doelgroep, vergrijzing, lokale voorzieningen, de inrichting van de toegang of de verhouding tussen algemene en maatwerkvoorzieningen. Berenschot heeft de onderliggende gegevens niet kunnen valideren.

De kosten voor de Wmo per 1.000 inwoners laten in Heerde tussen 2018 en 2024 een geleidelijk stijgende lijn zien. Deze ontwikkeling sluit aan bij de trend die zichtbaar is in de referentiegemeenten. De trend ligt ook in lijn met de demografische ontwikkeling van de vergrijzing. Heerde bevindt zich gedurende vrijwel de gehele periode rond het gemiddelde van de vergelijking en kent geen opvallend hoog of laag kostenniveau. De ontwikkeling wijkt daarmee niet wezenlijk af van die van vergelijkbare gemeenten en past bij de bredere toename van de vraag naar Wmo-ondersteuning.

* Koggenland is buiten beschouwing gelaten want niet vergelijkbaar. De cijfers vertoonden een sterk onvergelijkbaar profiel dat niet aan inrichting of uitvoering was toe te schrijven.

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Kosten jeugdhulp per 1.000 inwoners



De onderstaande vergelijking is gebaseerd op openbaar beschikbare CBS-gegevens over het gebruik en de kosten van jeugdhulp tot en met 2024 (voorlopige cijfers). De bedragen zijn weergegeven als kosten per 1.000 inwoners, zodat gemeenten beter met elkaar kunnen worden vergeleken. Daarbij is geen rekening gehouden met verschillen in de inrichting van de toegang, preventieve voorzieningen, lokale ondersteuning of de verhouding tussen voorliggende voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Berenschot heeft de onderliggende gegevens niet kunnen valideren. De cijfers zijn voor de beeldvorming opgenomen.

De kosten voor jeugdhulp per 1.000 inwoners laten in Heerde tussen 2018 en 2024 een stijgende ontwikkeling zien. Tot en met 2022 ligt Heerde rond het midden van de referentiegroep. Vanaf 2023 nemen de kosten sterker toe. Deze ontwikkeling is echter ook zichtbaar bij meerdere vergelijkbare gemeenten. Op basis van deze vergelijking lijkt Heerde geen uitzonderlijke positie in te nemen, maar wel deel uit te maken van een bredere ontwikkeling van stijgende jeugdhulpkosten.

* Voorlopige cijfers.



6. Conclusies en aanbevelingen

Beantwoording deelvragen 1/3

Vraag	Beantwoording
a. Hoe verhouden de uitvoeringskosten, formatie en werkprocessen zich tot vergelijkbare organisaties en tot de inkomsten vanuit het rijk?	De apparaatskosten van het sociaal domein liggen met circa 4% boven het gemiddelde van de referentiegemeenten. Heerde heeft meer formatie en hogere loonkosten, maar lagere overige uitvoeringskosten. De hogere kosten bij Wmo en Jeugd zijn grotendeels verklaarbaar vanuit een hogere werklast. Heerde kiest voor relatief meer eigen formatie en minder uitbesteding. Deze keuze leidt niet tot duidelijk hogere uitvoeringskosten dan bij vergelijkbare gemeenten. Vanaf 2023 ontstaat echter wel toenemende financiële druk binnen het sociaal domein, terwijl de rijksmiddelen niet in hetzelfde tempo meegroeien.
b. Heeft de gemeente Heerde goede fundamentele keuzes gemaakt voor het inrichten van het sociaal domein?	Ja. De inrichting sluit aan bij landelijke ontwikkelingen rond preventie, vroegsignalering, sterke lokale teams en het versterken van de sociale basis. De belangrijkste werkzame mechanismen zijn zichtbaar aanwezig in de praktijk. Het onderzoek geeft geen aanleiding om de huidige inrichting zelf fundamenteel ter discussie te stellen.
c. Welke inzet en uitgaven zijn er voor preventie versus wettelijke taken?	Preventie is in Heerde geïntegreerd in de reguliere uitvoering van het sociaal domein. Daardoor is geen scherpe financiële scheiding aan te brengen tussen preventieve activiteiten en wettelijke taken. Wel blijkt dat de sociale basisvoorzieningen financieel relatief stabiel blijven en niet de belangrijkste bron vormen van de financiële druk binnen het sociaal domein.
d. Ligt de inzet van preventieve functies binnen het sociaal domein in lijn met landelijke ontwikkelingen?	Ja. De aanpak sluit aan bij landelijke ontwikkelingen zoals vroegsignalering, positieve gezondheid, samenwerking met onderwijs, versterking van de sociale basis en ondersteuning dichtbij inwoners. Op deze punten loopt Heerde eerder mee met de voorhoede dan met de achterhoede van gemeenten. De elementen zijn niet alleen beleidsmatig aanwezig, maar worden ook breed herkend in de uitvoering.
e. Welke preventieve interventies of functies zijn het meest effectief of efficiënt?	Het onderzoek laat niet toe om afzonderlijke interventies te rangschikken. Wel zijn sterke aanwijzingen gevonden dat vroegsignalering, ondersteuning op scholen, laagdrempelige toegang, expertise aan de voorkant en integraal werken bijdragen aan het voorkomen van escalatie van problemen. Het verhelderen van verwachtingen en het versterken van opdrachtgeverschap kan de effectiviteit en efficiëntie vergroten en draagt bij aan beter zicht op de resultaten.

Beantwoording deelvragen 2/3

Vraag	Beantwoording
f. Waar kunnen nog preventieve interventies of functies worden ontwikkeld?	De grootste ontwikkelkansen liggen niet in het toevoegen van nieuwe activiteiten, maar in het versterken van bestaande werkzame elementen en het vergroten van de sturing daarop. Met name gemeenschapskracht, collectieve oplossingen, ondersteuning op scholen en het benutten van signalen uit de praktijk bieden kansen om de aanpak verder te versterken. In het hoofdstuk met de beschrijving van vergelijkingsgemeenten worden inspirerende voorbeelden genoemd.
g. Welke aanvullende kansen zijn er om grip te krijgen op toenemende ondersteuningsvragen?	De grootste kans ligt in het collectief organiseren van veelvoorkomende ondersteuningsvragen en het verder versterken van de sociale basis. Daarnaast kunnen scherper opdrachtgeverschap, betere monitoring en het systematisch vertalen van signalen uit de praktijk naar beleid bijdragen aan meer grip op de vraagontwikkeling.
h. Welke interventies kunnen bijdragen aan kostenbeheersing?	Het onderzoek biedt geen bewijs dat individuele interventies tot kostenbesparing leiden. Wel zijn er aanwijzingen dat vroegsignalering, een sterke sociale basis, expertise aan de voorkant en een duidelijke afbakening tussen algemene voorzieningen en specialistische hulp bijdragen aan het beperken van onnodige inzet van zware ondersteuning.
i. In hoeverre dragen preventieve interventies bij aan de kracht van de samenleving?	De preventieaanpak draagt aannemelijk bij aan randvoorwaarden voor gemeenschapskracht, zoals vrijwilligerswerk, mantelzorg, ontmoeting, participatie en sociale netwerken. Gemeenschapskracht is daarmee geen neveneffect maar één van de centrale werkingsmechanismen van de aanpak.

Beantwoording deelvragen 3/3

Vraag	Beantwoording
j. Welke indicatoren adviseren jullie om de kracht van de samenleving te monitoren?	Advies is om jaarlijks te monitoren: vrijwilligerswerk, mantelzorg, deelname aan verenigingen, ervaren sociale steun, eenzaamheid en gebruik van informele ondersteuning. Hierdoor ontstaat inzicht in de ontwikkeling van gemeenschapskracht en de bijdrage daarvan aan het beperken van ondersteuningsvragen.
k.a. Welke collectieve problemen zien we binnen het jeugddomein?	De belangrijkste collectieve opgaven betreffen mentale gezondheid, prestatiedruk, opvoedvragen, sociale problematiek en welzijn van jongeren. Dit zijn vraagstukken die zich lenen voor collectieve en preventieve aanpakken naast individuele hulpverlening.
k.b. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de toename van jeugdhulp bij kinderen van 5-12 jaar?	Als sprake is van groei van het jeugdhulpgebruik, dan lijkt dit samen te hangen met een combinatie van toenemende psychische problematiek, complexere gezins- en opvoedsituaties en een hogere druk op gezinnen. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat vroegsignalering en een betere toegankelijkheid van ondersteuning ertoe leiden dat problemen eerder worden herkend en ondersteuningsvragen eerder in beeld komen. Het onderzoek biedt geen basis om het relatieve belang van deze factoren vast te stellen.
k.c. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de stijging van ambulante jeugdhulp, met name complexe producten?	Het onderzoek wijst op dezelfde factoren als bij de bredere groei van de jeugdhulp: toenemende psychische problematiek, complexere gezinsproblematiek en eerdere signalering van ondersteuningsvragen. Op basis van het onderzoek is niet vast te stellen welk aandeel iedere factor heeft in de stijging van complexe jeugdhulp.
k.d. In hoeverre kan samenwerking met het onderwijs bijdragen aan het voorkomen van instroom in de jeugdzorg?	Scholen functioneren als belangrijke vindplaats voor vroegsignalering en ondersteuning. Er zijn sterke aanwijzingen dat deze samenwerking bijdraagt aan eerdere ondersteuning en het voorkomen van escalatie van problemen, al kan het effect op instroom niet exact worden vastgesteld.

Conclusies

1. **Preventie vormt een breed gedragen uitgangspunt voor het sociaal domein**
   De evaluatie laat zien dat preventie breed wordt gedragen in beleid en uitvoering. De uitgangspunten achter de aanpak – vroegsignalering, ondersteuning dichtbij inwoners en het versterken van zelf- en samenredzaamheid – zijn herkenbaar in de inrichting van het sociaal domein en in de dagelijkse uitvoeringspraktijk.
2. **De belangrijkste werkzame mechanismen zijn zichtbaar in de praktijk**
   De mechanismen waarop de preventieaanpak is gebaseerd, zijn herkenbaar aanwezig in de uitvoering. Vroegsignalering, laagdrempelige toegang, ondersteuning in de leefomgeving van inwoners, samenwerking met onderwijs en het normaliseren van problemen worden door verschillende betrokkenen consistent beschreven. Daarmee zijn sterke aanwijzingen dat de uitvoering aansluit bij de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de preventieaanpak van de gemeente Heerde. De expliciet planmatige aanpak onder de preventie verdient verheldering.
3. **STIP vervult een belangrijke rol binnen de preventieve aanpak**
   STIP vormt een belangrijke organisatorische schakel binnen het sociaal domein door toegang, welzijn, ondersteuning en specialistische expertise met elkaar te verbinden. Volgens betrokkenen maakt deze inrichting het mogelijk om signalen vroeg op te pakken en ondersteuning integraal te organiseren. Tegelijkertijd bestaat wel behoefte aan verdere verduidelijking van rollen, opdrachten en verwachtingen.
4. **De aanpak ontwikkelt zich vanuit de praktijk**
   Een kenmerk van de Heerdense aanpak is dat nieuwe activiteiten en werkwijzen vaak ontstaan vanuit signalen uit de uitvoering en vanuit maatschappelijke ontwikkelingen. Hierdoor sluit de aanpak goed aan bij actuele vragen van inwoners en professionals. Tegelijkertijd is de vertaling naar expliciete doelen, keuzes en resultaatverwachtingen minder ver ontwikkeld dan de uitvoeringspraktijk.
5. **De belangrijkste ontwikkelopgave ligt bij opdrachtgeverschap en monitoring**
   Het onderzoek laat zien dat relatief veel bekend is over activiteiten, bereik en uitgaven, maar minder over de maatschappelijke effecten van preventie. Daardoor is het lastig om opbrengsten zichtbaar te maken en bestuurlijk te volgen. Directe verbanden tussen interventies en financiële uitkomsten zijn moeilijk vast te stellen, maar de relatie tussen de gekozen aanpak en de beoogde maatschappelijke resultaten is aannemelijk. De belangrijkste ontwikkelopgave ligt daarom bij explicieter opdrachtgeverschap en een monitoringskader dat beter zicht geeft op maatschappelijke opbrengsten.

Conclusies

6. **De inrichting van het sociaal domein biedt een plausibele basis voor toekomstige opgaven, maar vraagt om explicietere sturing**

   De benchmark laat zien dat de uitvoeringskosten van het sociaal domein rond het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten liggen en grotendeels verklaarbaar zijn vanuit de omvang van de doelgroepen. De financiële analyse laat zien dat de grootste druk ontstaat binnen Jeugd, Wmo en Werk & Inkomen en niet binnen de sociale basis. Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat de preventieve infrastructuur functioneert zoals beoogd en dat de veronderstelde werkzame mechanismen zichtbaar aanwezig zijn. Deze combinatie van bevindingen biedt aanknopingspunten dat het sociaal domein zodanig is ingericht dat maatschappelijke opgaven vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd en opgepakt. De grootste voorwaarde voor toekomstige houdbaarheid ligt in het beter zichtbaar maken van maatschappelijke opbrengsten en het versterken van het opdrachtgeverschap aan actoren in de preventieve aanpak.

7. **De investering in de preventieve infrastructuur is zichtbaar in de inrichting van het sociaal domein, maar het rendement ervan is beperkt aantoonbaar**

   Het onderzoek laat zien dat de keuze voor een sterke preventieve infrastructuur zichtbaar terugkomt in de inrichting en werkwijze van het sociaal domein. Tegelijkertijd maakt het onderzoek niet mogelijk om vast te stellen in welke mate deze investering causaal leidt tot lagere kosten of een beperking van de groei van ondersteuningsvragen. De ontwikkeling van uitgaven binnen Jeugd, Wmo en Werk & Inkomen volgt grotendeels een trend die ook landelijk zichtbaar is. Wel zijn er aanwijzingen dat de gekozen inrichting aansluit bij de toekomstige opgaven van het sociaal domein. De werkwijze richt zich nadrukkelijk op vroegsignalering, gemeenschapskracht, zelf- en samenredzaamheid en ondersteuning dichtbij inwoners. Dit zijn juist de elementen die van belang worden naarmate de vergrijzing toeneemt, de ondersteuningsvraag groeit en de beschikbaarheid van personeel verder onder druk komt te staan.

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Aanbevelingen

1. **Versterk het opdrachtgeverschap op de preventieaanpak.** De preventieaanpak wordt breed gedragen en is zichtbaar aanwezig in de uitvoering, maar doelen, verwachtingen en verantwoordelijkheden zijn niet overal even expliciet geformuleerd. Formuleer daarom scherper welke maatschappelijke doelen met preventie worden nagestreefd, welke bijdrage van STIP en andere partners wordt verwacht en hoe hierop wordt gestuurd. Benut de mogelijkheden van het uitvoeren in eigen beheer door flexibel in te spelen op vragen, gericht middelen te koppelen aan die inspanningen die blijken te werken, en gericht te sturen op te behalen doelen. Dit vergroot de bestuurlijke stuurbaarheid en maakt het eenvoudiger om keuzes te maken over inzet, prioriteiten en middelen.
2. **Ontwikkel een beperkt en bestuurlijk bruikbaar monitoringskader.** De grootste ontwikkelopgave ligt niet in aanvullende preventieve activiteiten, maar in het beter zichtbaar maken van resultaten. Ontwikkel daarom een compact monitoringskader dat aansluit bij de doelen van de preventieaanpak. Richt de monitoring op een beperkt aantal indicatoren die inzicht geven in bereik, vroegsignalering, maatschappelijke participatie, gemeenschapskracht, zelf- en samenredzaamheid en waar mogelijk het gebruik van zwaardere ondersteuning. Hiermee ontstaat een betere basis voor sturing en verantwoording.
3. **Maak gemeenschapskracht expliciet onderdeel van sturing en verantwoording.** De analyse laat zien dat gemeenschapskracht een belangrijk onderliggend mechanisme vormt binnen de Heerdense aanpak. Tegelijkertijd wordt hierover beperkt gerapporteerd, en weinig relatie gelegd met het voorkomen van zwaardere zorg als effect. Neem daarom indicatoren op rondom vrijwilligerswerk, mantelzorg, sociale verbondenheid, deelname aan verenigingen en informele ondersteuning. Hierdoor ontstaat beter zicht op een van de belangrijkste veronderstelde verklaringen achter de preventieve aanpak van de gemeente.
4. **Versterk de verbinding tussen leren, beleid en uitvoering.** Een belangrijke kracht van de Heerdense aanpak is dat nieuwe werkwijzen en voorzieningen vaak ontstaan vanuit signalen uit de praktijk. Borg deze werkwijze door periodiek maatschappelijke opgaven, uitvoeringssignalen en beleidsdoelen gezamenlijk te analyseren. Vertaal terugkerende patronen vervolgens naar beleid, collectieve voorzieningen en bestuurlijke keuzes. Een explicietere beleidsmatige uitwerking van de preventieaanpak vergroot daarbij de gelijkgerichtheid binnen de organisatie en tussen partners, waardoor inspanningen beter op elkaar aansluiten en resultaten eenvoudiger kunnen worden gerealiseerd en gevolgd.

PREVENTIEAANPAK HEERDE

Aanbevelingen

5. **Maak expliciet welke preventieve opdracht STIP uitvoert en hoe dit bijdraagt aan het voorkomen van zwaardere zorg.** Uit het onderzoek blijkt dat betrokkenen de meerwaarde van STIP vooral zien in vroegsignalering, verbinding van disciplines en ondersteuning dichtbij inwoners. Minder duidelijk is welke concrete preventieve resultaten de gemeente van STIP verwacht en hoe deze zich verhouden tot welzijnswerk, toegang en specialistische ondersteuning. Leg daarom vast welke maatschappelijke opgaven STIP primair moet ondersteunen, welke keuzes daarbij worden gemaakt en hoe succes wordt beoordeeld. Dit vergroot de focus van de organisatie en maakt het mogelijk om prestaties en maatschappelijke opbrengsten beter te volgen.
6. **Onderzoek welke collectieve ondersteuningsvormen individuele ondersteuning kunnen vervangen.** Analyseer jaarlijks welke hulpvragen veelvuldig voorkomen binnen jeugd, welzijn en Wmo en beoordeel of hiervoor groepsgerichte, collectieve of preventieve alternatieven kunnen worden ontwikkeld. Gebruik daarbij ervaringen uit andere gemeenten en bestaande besparingsonderzoeken als inspiratiebron.



Berenschot



Berenschot

www.berenschot.nl

linkedin.com/company/berenschot