

Beleidsevaluatie sociaal domein Urk



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Context	5
3. Beleid	9
4. Uitvoering	13
5. Resultaat	18
6. Sturing en betrokkenheid	24
7. Conclusies, vooruitblik en aanbevelingen	29
Bijlage: Geraadpleegde documenten en gesproken partijen	32



1. Inleiding

Gemeente Urk heeft Flever en Zorgfocus gevraagd om haar beleidsplan sociaal domein te evalueren met behulp van onderzoek. Enerzijds, is de evaluatie bedoeld om inzicht te geven in de inrichting en uitvoering van het beleid en de wettelijke opdracht in de voorbije periode (2019-2023). Anderzijds leidt de evaluatie tot aanbevelingen voor de inrichting en uitvoering van toekomstig beleid.

Voorafgaand aan het onderzoek was gemeente Urk duidelijk over haar informatiebehoefte. Met onderzoeksresultaten moet zowel achteruit als vooruit gekeken worden. Door o.a. Covid en opvang van Oekraïense vluchtelingen zijn zaken her en der anders gelopen, dan vooraf beoogd. Daarom is er minder behoefte aan uitvoerig inzicht in behaalde resultaten. Wel is de gemeente op zoek naar de dominante overtuiging van wat 'goed werk' is. Des te belangrijker om ook te kijken naar de samenwerking in het sociaal domein (op Urk en met de regio) en rolneming van de gemeente.

Doel- en vraagstelling

Om invulling te geven aan de informatiebehoefte van gemeente Urk, geven we antwoord op onderstaande onderzoeksvraag.

Centrale onderzoeksvraag

Welke conclusies en aanbevelingen op de deelonderwerpen/uitgangspunten kunnen worden getrokken over de inrichting en uitvoering van het sociaal domein binnen de gemeente Urk (2019-2023) en wat kan daarbij meegenomen worden voor toekomstig beleid (2024-2027)?

Hierbij maken we in onze analyse vijf stappen. Proces en resultaten kunnen niet los van elkaar worden gezien.

1. We schetsen een beeld van de lokale context waarbinnen het sociaal domein in Urk is ingericht.
2. We kijken naar de doelen die zijn vastgelegd in het beleid, de kaders waarbinnen het beleid is opgesteld, en de beleidsmatige keuzes die zijn genomen.
3. Ook bekijken we de uitvoeringspraktijk, om vast te stellen hoe het sociaal domein in de gemeente Urk is ingericht.
4. Vervolgens kijken we tot welke resultaten en outcome-indicatoren deze uitvoeringspraktijk heeft geleid.
5. Tot slot analyseren we hoe sturing wordt gegeven, wat hierover is vastgelegd en welke afspraken erover zijn gemaakt met en tussen de betrokken partijen.

Het meten en beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid in de praktijk is een complex vraagstuk. Om in te spelen op de behoefte van de gemeente en de recente ontwikkelingen, zoals hierboven genoemd, is voor dit onderzoek nadruk gelegd op gesprekken met relevante stakeholders binnen de uitvoering van het beleid. De bevindingen daaruit worden in verband gebracht met de beleidsdoelstellingen en beoogde uitvoering zoals vastgelegd in werkafspraken en protocollen.



Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek is relevante documentatie bestudeerd en zijn (groeps)gesprekken gevoerd met stakeholders. In de bijlage staat een overzicht van de bestudeerde documenten en de gesprekspartners. Zowel de documenten, als de gesprekspartners zijn aangeleverd door gemeente Urk.

Gaandeweg het onderzoek is duidelijk geworden dat niet alles op papier is vastgelegd, wanneer het bijvoorbeeld gaat over beoogde en behaalde resultaten. Dit leidt ertoe dat een belangrijk deel van de bevindingen gebaseerd is op de gevoerde gesprekken. De rapportage en de bevindingen hebben hierdoor een sterk kwalitatief en beschrijvend karakter.

Leeswijzer

In dit rapport beschrijven we onze bevindingen uit de documentatiestudie en de gesprekken. Dit doen we langs de vijf eerdergenoemde stappen. We beginnen met het beschrijven van de context. Vervolgens kijken we naar het beleid, de uitvoering, het resultaat en de sturing en betrokkenheid. Tot slot delen we onze conclusies, kijken we vooruit en doen we aanbevelingen voor het nieuwe beleidsplan.

2. Context

- + In welke context speelt het beleid omtrent sociaal domein zich binnen Urk af?
- + Wat vraagt deze context van de gemeente en welke ontwikkelingen/uitdagingen/problemen zijn er?

Urk is een kleine gemeente. Het inwonertal is gestegen van 20.776 in 2019 naar 21.829 in 2023¹. Het aandeel 65+'ers op Urk zal naar verwachting tussen 2023 en 2033 stijgen van 15,5% naar 20,9%, wat in vergelijking met landelijke percentages van 65+'ers in dezelfde periode duidt op een iets snellere vergrijzing (landelijk: 20,5% in 2023; 24,0% in 2033)².

Tabel 1 laat zien dat de werkloosheid en het percentage volwassenen dat moeite heeft met rondkomen op Urk laag is, in vergelijking met Nederland en andere Flevolandse gemeenten. Het percentage volwassenen op Urk dat mantelzorg geeft is vergelijkbaar met Flevoland en de rest van Nederland.

Tabel 1 - Werkloosheid, inkomen en mantelzorgers in Urk in vergelijking met Flevoland en Nederland³

	Urk	Flevoland	Nederland
Werkloosheid	2,5%	3,7%	3,5%
Volwassenen die moeite hebben met rondkomen	9,9%	15,8%	13,9%
Volwassenen die mantelzorg geven	13,1%	13,4%	13,6%

Figuur 1 is afkomstig uit de Leefbaarometer van 2020 en vergelijkt Urk op een aantal parameters met het landelijk gemiddelde. De x-as geeft z-scores⁴ weer met een kleurcodering ter illustratie. Te zien is dat Urk hoger dan het landelijke gemiddelde scoren op fysieke omgeving, sociale samenhang en overlast & veiligheid. De woningvoorraad en, met name, voorzieningen worden slechter beoordeeld dan het landelijk gemiddelde. Dit wordt o.a. verklaard door het ontbreken van grootstedelijke voorzieningen. In totaal scoort Urk op alle parameters samen lager dan het landelijk gemiddelde op die parameters. Het voorzieningenniveau heeft hier sterke invloed op.

¹ CBS (2022): <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1680505836947>

² Regiobeeld (2022) <https://www.regiobeeld.nl/bevolkingsontwikkeling?gemeente=GM0034®io=GM0034&nederland=NL01®ioIndeling=GM#demografischeDruk>

³ CBS (2021): <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1680168044521>

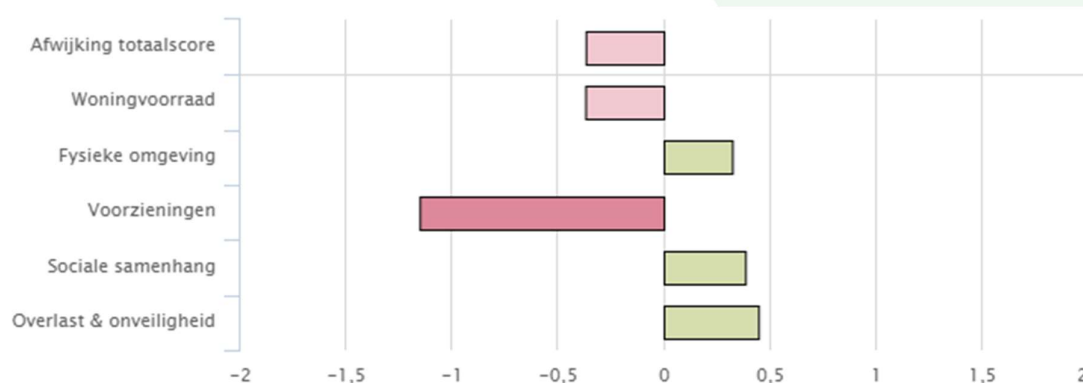
RIVM (2020): https://www.rivm.nl/media/smap/moeite_rondkomen.html?detail=buurt

CBS & Waarsaatsjgemeente.nl (2022): <https://www.waarsaatsjgemeente.nl/dashboard/dashboard/werk-en-inkomen>

RIVM (2020): <https://www.rivm.nl/media/smap/mantelzorggeven.html>

⁴ Z-scores (ook wel: standaard scores) zijn gestandaardiseerde afwijkingen die worden uitgedrukt in hoeveelheden standaard deviaties. Deze scores worden vaak gebruikt om uit te drukken in hoeverre een bepaalde waarde van het gemiddelde afwijkt.

Figuur 1 - Uitkomsten Leefbaarometer Urk



In tabel 2 wordt informatie weergegeven ten aanzien van de gezondheid en de leefstijl van Urkers. In de tabel is te zien dat Urkers hun gezondheid relatief vaker als (zeer) goed beoordelen ten opzichte van de rest van Flevoland en Nederland. Relatief beschouwd hebben minder Urkers ook een te hoog lichaamsgewicht. Urk scoort wat gezonde leefstijl betreft wel lager dan Flevoland en Nederland. Zo sporten Urkers op wekelijkse basis minder, zijn er meer rokers en meer overmatige alcoholgebruikers dan in Flevoland of Nederland.

Tabel 2 - Gezondheid en leefstijl van Urkers⁵

	Urk	Flevoland	Nederland
Ervaren gezondheid is (zeer) goed	83,7%	78,1%	79,1%
Matig overgewicht of obesitas ⁶	45,8%	52,9%	49,4%
Wekelijkse sporter	43,9%	47,2%	50,8%
Rokers ⁷	22,7%	16,7%	16,7%
Overmatig alcoholgebruik ⁸	6,8%	4,2%	6,2%

⁵ Gezondheidsmonitor Volwassenen en Ouderen, data uit 2020

⁶ Inwoners met een BMI >25 (matig overgewicht) of BMI > 30 (obesitas)

⁷ Inwoners die 'ja' antwoordden op de vraag: 'Rookt u wel eens?'

⁸ Percentage van de bevolking dat meer dan 21 glazen per week (mannen) of meer dan 14 glazen per week (vrouwen) drinkt

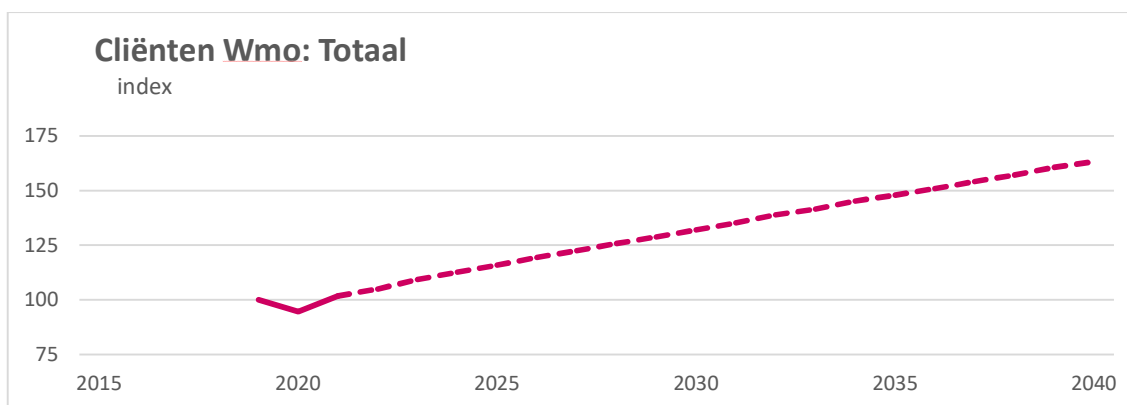
Het zorggebruik op Urk is gemiddeld lager dan de rest van Flevoland en Nederland (tabel 3). Dit geldt voor de meeste typen zorggebruik, met uitzondering van de Wlz.

Tabel 3 - Zorggebruik in Urk in vergelijking met Flevoland en Nederland⁹

	Urk	Flevoland	Nederland
Huisartsenzorg (% inwoners)	73%	76,9%	76,3%
Wijkverpleging (% inwoners)	2,5%	2,7%	3,4%
Jeugdhulp (zonder verblijf, met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering) (% inwoners)	5,2%	10,1%	10,7%
Wmo (% inwoners)	4%	6%	7%
Wlz (per 1000 verzekerden)	167	125	189

De verwachting is dat het zorggebruik de komende decennia gaat toenemen vanwege bevolkingsgroei en een toenemende populatie ouderen. Uit projecties van het RIVM blijkt dat dit gaat om een groei van 32% in 2030 en 63% in 2040 (t.o.v. 2019).

Figuur 2 – Prognose Wmo-cliënten¹⁰



De geïnterviewde betrokkenen herkennen dit beeld. Zij verklaren het lage zorggebruik deels doordat op Urk veel binnen de eigen kring wordt opgelost. De samenredzaamheid is groot. Urk heeft een hechte (ons-kent-ons) samenleving, waar aanpakken de norm is. Echter, de mentaliteit van Urkers leidt er in de beleving ook toe dat inwoners zich pas bij instanties melden als de problemen groot zijn. Wachttijden en doorlooptijden voor professionele zorg vormen dan een probleem.

⁹ Waarstaatjegemeente.nl (Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein): <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein>

¹⁰ Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, projecties RIVM, via regiobeeld.nl



Naast tijdig signaleren, is het goed informeren van inwoners hierbij een uitdaging. Mede doordat laaggeletterdheid relatief veel voorkomt op Urk (20% van de inwoners, ten opzichte van 12% in Nederland)¹¹.

De lijnen op Urk zijn kort. Dat maakt dat je makkelijk informatie kan verzamelen en bevordert samenwerking. Mensen zijn open. Daarin schuilt ook het risico dat casussen en situaties snel worden vergeleken en tot scheve gezichten kunnen leiden ('waarom de een wel en de ander niet?'). Dit vraagt om consistent beleid en een heldere toelichting bij keuzes.

Betrokken herkennen de vergrijzing op Urk. Ze zijn zich er van bewust dat de ouder wordende bevolking extra druk op het sociaal domein gaat leggen.

De afgelopen periode (2019 -2023) werd voor veel betrokkenen gekenmerkt door de Covid-uitbraak, rellende jongeren en opvang van Oekraïense vluchtelingen. Ze zien dat door deze onvoorziene ontwikkelingen voornemens uit het beleidsplan sociaal domein soms door de werkelijkheid zijn ingehaald.

¹¹ Geletterdheid In Zicht (2019), <https://geletterdheidinzicht.nl>



3. Beleid

- + Welke beleids(doelstellingen) heeft de gemeente Urk vastgesteld ten aanzien van het sociaal domein?
- + Wat zijn wettelijke kaders waarbinnen er door de gemeente Urk invulling gegeven dient te worden (nu en in de toekomst) aan de verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein?
- + Welke beleidsruimte is er en hoe zijn hier afspraken over gemaakt?
- + Welke keuzes vraagt dit ten aanzien van preventie, curatieve en/of repressieve inzet op doelgroepniveau?

De gemeente Urk heeft haar overkoepelende beleidsdoelstellingen vastgelegd in het beleidsplan Sociaal Domein, dat spant over de periode 2019-2022. In dit beleidsplan wordt de visie op het sociaal domein op Urk geschetst. In het stuk worden vier centrale uitgangspunten genoemd:

- 1) op Urk is de basis op orde;
- 2) we passen op elkaar;
- 3) helpen waar nodig;
- 4) en blijven in verbinding.

Verder noemt het beleidsplan nog een aantal kaders waarbinnen de gemeente beleidsmatig dient te opereren. Zo worden er concrete KPI's genoemd die onder de vier centrale uitgangspunten hangen (bijv. '90% van de inwoners ouder dan 75 jaar woont zelfstandig thuis, met of zonder begeleiding'). Ook wordt 'productief partnerschap' in het beleidsplan genoemd, dat een soort subsidieverstrekking op basis van maatschappelijke meerwaarde is. De hierbij horende visie kan worden gezien als een beleidsmatig kader. Tot slot noemt het beleidsplan een aantal landelijke kaders en wetten waar de gemeente zich aan moet conformeren, waarbij er bijvoorbeeld wordt gerefereerd aan de Wmo en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, maar ook aan 'harmonisatie' of 'voortijdig schoolverlaten'.

In het beleidsplan worden diverse aspecten gekoppeld aan het deze uitgangspunten, zoals preventie, veiligheid, een leven lang leren en zelfredzaam (zie tabel 3). De precieze waarde van deze aspecten en de beoogde doelen worden daarmee op papier niet duidelijk. Een overzicht van al deze aspecten is hieronder weergegeven.

Tabel 3 - Centrale thema's met bijbehorende thema's

Op Urk is de basis in orde	We passen op elkaar	Helpen waar nodig	En blijven in verbinding
Preventie	Veiligheid	Maatwerk (geïndiceerde zorg)	Gezondheidszorg
Huisvesting	Gezonde leefstijl	Schuldhelpverlening	Sociale monitor
Vrijtijdsbesteding	Maatschappelijke opvang	Talentontwikkeling	Landelijke, regionale en lokale samenwerking
Zelfredzaam	Leven lang leren	Werk en inkomen	Inwoners
		Maatschappelijke participatie	

Vervolgens wordt overgegaan van de centrale thema's naar middelen. Beleidsdoelen worden overgeslagen. Hiermee is beoogd het beleidsplan zo flexibel mogelijk te houden. De centrale uitgangspunten zijn weinig concreet en wij beschouwen ze in die zin niet als beleidsdoelstelling. In de uitvoeringsprogramma's, besproken in het hoofdstuk 'uitvoering', staan onder de beoogde resultaten per centraal uitgangspunt wel een aantal zinnen weergegeven die lijken te duiden op beleidsdoelstellingen (bijv. 'Waar nodig is, is maatwerk in ondersteuning beschikbaar' of 'Voldoende mogelijkheden tot (talent)ontwikkeling'). Deze komen echter niet terug in het beleidsplan.

Doordat doelstellingen niet concreet zijn vastgelegd, komt de controlerende taak van de raad onder druk te staan (zonder doelen is het lastig sturen en als doelen te vaag of algemeen zijn verwoord geldt dit ook). Betrokken partijen zijn (nagenoeg unaniem) ambivalent over de mate waarin beleidsdoelstellingen concreter vastgelegd moeten worden. Enerzijds worden concrete doelen, afspraken en KPI's wenselijk genoemd. Anderzijds wordt aangegeven dat flexibiliteit om in te spelen op de actualiteit, binnen relevante hoofdlijnen/uitgangspunten, waardevol is. Waarbij beleidsmedewerkers en wethouders iets nadrukkelijker aangeven waarde te hechten aan flexibiliteit en raadsleden en partners iets meer het belang benadrukken van het vastleggen van concrete doelen. Dat in het beleidsplan 2019 -2022 geen concrete doelen zijn vastgelegd, maakt evalueren op resultaat lastig. Iets wat voorafgaand aan het onderzoek ook is onderkent.

Er wordt aan de centrale thema's invulling gegeven middels verschillende nota's en beleidsplannen. Zo geeft bijvoorbeeld de nota schuldhelpverlening vervolg aan het thema 'schuldhelpverlening' onder het centrale thema 'helpen waar nodig'. De onderzoekers hebben voor deze analyse gebruik gemaakt van de door Urk toegezonden documenten: de sportnota 2019-2021, de cultuurnota 2019-2022, het beleidsplan schuldhelpverlening 2020-



2022 en het programmaplan DURF uit 2023. Andere stukken die door beleidsmedewerkers zijn genoemd, maar die niet zijn geanalyseerd zijn: beleidsregels maatwerk Jeugd/Wmo/Participatie, collegebesluiten en subsidieafspraken.

De analyse van de toegezonden documenten laat een inconsistent beeld zien. Dit heeft (deels) te maken de momenten waarop de documenten zijn op- en vastgesteld. Zo is het beleidsplan schuldhulpverlening goed verbonden met het beleidsplan sociaal domein, terwijl de sportnota nog teruggrijpt op het vorige beleidsplan (2015 – 2018) en in de cultuurnota helemaal geen koppeling is gemaakt (zie kader hieronder).

Deelbeleid

In het beleidsplan schuldhulpverlening wordt beschreven hoe Urk de ambitie wil realiseren dat niemand op Urk in armoede opgroeit of leeft. Het document geeft hiermee invulling aan de centrale thema's 'op Urk is de basis op orde' en 'we passen op elkaar'. De uitgangspunten en doelstellingen in het document zijn sterk verbonden met andere onderdelen van het sociaal domein. Eén van de uitgangspunten in het beleidsplan is dat Urk zich sterk zal maken om 'het verzoek van schuldhulpverlening te zien in het breder perspectief van het sociaal domein'. Daarbij ligt de focus op preventie en samenwerking in de keten en op integraal werken. Dit houdt in dat verzoeken in het kader van schuldhulpverlening dus sociaal-domein-breed beoordeeld zullen worden. De ambities ten aanzien van schuldhulpverlening zijn dan ook opgenomen in de beleidsnota sociaal domein van Urk.

In de sportnota, geschreven met het doel om sport te faciliteren, wordt de koppeling sociaal domein gemaakt doordat de thema's uit de nota nauw zijn verbonden met de maatschappelijke doelstellingen uit het beleidsplan sociaal domein: 'iedereen doet mee', 'we helpen elkaar', 'Jeugd op Urk', 'onze kracht' en 'goed geregeld'. Deze doelstellingen zijn echter geformuleerd in het beleidsplan sociaal domein 2015-2018. Hetgeen logisch is door het moment waarop dit plan is op- en vastgelegd. De koppeling naar het beleidsplan sociaal domein 2019-2022 ontbreekt hierdoor wel (op papier). Verder wordt in de sportnota benoemd dat men bij de uitvoering van de nota rekening houdt met andere domeinen, waaronder jeugd, gezondheid en onderwijs, maar ook het sociaal domein. De inhoud van deze koppeling wordt niet verder geëxpliciteerd.

In de cultuurnota wordt besproken wat er op het gebied van cultuur al aan activiteiten en op Urk aanwezig/gedaan is, wat men graag wil, wat de ontwikkelingen daartoe zijn en wat er 'extra' gedaan wordt. Hierbij wordt er geen koppeling gemaakt met activiteiten of doelstellingen vanuit het sociaal domein. Ook niet met het vorige beleidsplan.

DURF

In de afgelopen jaren is Urk bezig geweest met de vormgeving van de pilot Opgroeien in een Kansrijke Omgeving (OKO; de Nederlandse adaptatie van het IJslands Preventiemodel) van het Trimbos-instituut. In 2019 heeft het project de naam 'DURF' gekregen. In het huidige programmaplan van DURF wordt zowel beleid als uitvoering besproken. Hierbij wordt genoemd met welke documenten het programmaplan samenhangt, waardoor een duidelijke



verbinding is gelegd met andere onderdelen van het sociaal domein. Voorbeelden hiervan zijn het beleidsplan sociaal domein en de sport- en cultuurnota's.

Echter, op het moment dat deze rapportage tot stand komt moet dit document echter nog worden vastgesteld. Dat betekent bijvoorbeeld dat operationele programmadoelen nog moeten worden ingevuld. De vaststelling van het programmaplan staat, samen met de totstandkoming van een meerjarig faseplan, op de agenda voor 2023. Dit faseplan wordt onder andere op basis van de resultaten van de OKO Jeugdmonitor opgesteld en bevat speerpunten voor de aankomende twee jaren en interventies om deze speerpunten te realiseren. Met het faseplan wordt inzichtelijk gemaakt welke speerpunten voor de komende twee jaar centraal staan en welke interventies in het kader van DURF, die dus alle domeinen (inclusief het sociaal domein) rondom jongeren beslaan, plaatsvinden.

Naast het programmaplan is er ook een strategisch communicatieplan opgesteld. Het strategisch communicatieplan beoogd om te meten of de plannen die in het programmaplan zijn gepresenteerd aansluiten bij het beeld van betrokken stakeholders en of het imago van DURF aansluit bij de identiteit. Op beide zaken wordt vervolgens waar nodig bijgestuurd door middel van jaarlijkse metingen en gerichte communicatieplannen. In het communicatieplan is vervolgens uiteengezet via welke communicatiemiddelen en instrumenten en op welke wijze de kernboodschap van de campagne wordt uitgedragen.



4. Uitvoering

Deelvragen

- + Hoe is het sociaal domein vormgegeven binnen Urk en hoe percipiëren alle relevante ketenpartners het functioneren hiervan?
- + Zijn de interventies uitvoerbaar voor betrokkenen en in hoeverre komt het integraal werken uit de verf?

In het beleidsplan sociaal domein worden vanuit de uitvoering van beleid een aantal specifieke aspecten uitgelicht. Deze aspecten worden afzonderlijk uitgewerkt, zoals het aspect 'gezonde leefstijl', waarbij wordt aangegeven dat er naar wordt gestreefd om inwoners volgens de pijlers van positieve gezondheid meer weerbaar en zelfredzaam te laten worden. Een voorbeeld van een aspect dat over meerdere uitgangspunten reikt is het 'IJslands Preventiemodel', waar het programma DURF uit voortvloeit, een aanpak met als doel om jongeren gezond te laten opgroeien. Een ander voorbeeld is het versterken van de basisvoorzieningen, zodat vroegsignalering en preventie rondom jongeren en ouderen verbetert. Tot slot worden versterkingen van de ketens zorg-onderwijs en zorg-veiligheid genoemd. Bij deze aspecten wordt respectievelijk genoemd dat men als gemeente samenwerkt met onderwijs en maatschappelijke partners in een 'Lokale Educatieve Agenda' (LEA) en dat er een formele samenhang gerealiseerd wordt tussen verschillende programma's in de zorg en veiligheid, zoals 'Geweld hoort nergens thuis' en 'Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg'.

De afzonderlijke uitgangspunten die onder de centrale thema's, zoals weergegeven in het beleidsplan sociaal domein, worden jaarlijks teruggekoppeld aan de raad in de vorm van uitvoeringsprogramma's. De uitvoeringsprogramma's koppelen per uitvoeringpunt de status terug doormiddel van een stoplichtmodel met een korte toelichting. Daarnaast blikken de documenten ook vooruit met vervolgstappen per uitgangspunt voor het daaropvolgende jaar. In tabel 5 wordt er per centraal thema een uitwerking gegeven aan alle uitgangspunten die in de periode 2020-2023 zijn vastgesteld. De kleuren indiceren de status van het uitgangspunt: rood staat voor 'niet gehaald', oranje voor 'in ontwikkeling' en groen voor 'gehaald'. Projecten die deels wel en deels niet zijn gehaald, zoals de regionale aanbesteding Jeugdhulp, hebben de kleurcode oranje gekregen.

Daarnaast staat resultaatgericht indiceren en resultaatgericht werken genoemd in de uitvoeringsprogramma's. In 2021 staat implementeren van resultaatgericht indiceren in het programma en in 2022 komt ook resultaatgericht werken terug als speerpunt.

Met betrekking tot de pilot resultaatgericht werken zijn samenwerkingsafspraken met partners gemaakt in een programma van eisen. In het document worden enkele praktische afspraken ten aanzien van de financiering van jeugdhulp zonder verblijf voor de gemeenten Urk en Noordoostpolder. Hieronder vallen bijvoorbeeld afspraken over wanneer opdrachtnemers, als er sprake is van 'resultaatgerichte bekostiging', zorg mogen declareren.

Tabel 5 - Uitwerking centrale uitgangspunten in uitvoeringsprogramma's over de verschillende jaren

	2020	2021	2022	2023
Op Urk is de basis in orde	Van maatwerk naar algemene voorziening (Mit enkanger)		Vrij toegankelijke dagbesteding vanuit project Mit enkanger	
	Implementatie uitkomsten IJslands Preventiemodel	Project #DURF (scholierenmeting en inzet jongerenpanel)	Project #DURF – gezonde leefstijl	Opstellen meerjarig faseplan #DURF
	Borgen preventieve ondersteuning aanstaande ouders			
	Sportakkoord	Projectgroep Sportakkoord op zoek naar activiteiten	Projectgroep Sportakkoord op zoek naar activiteiten	
	Huisvestingsopgave wonen met zorg	Huisvestingsopgave wonen met zorg		
		Opstellen lokaal preventieakkoord		
		Doorontwikkeling jeugdwerk en verslavingszorg		
We passen op elkaar				SPUK financiering preventie activiteiten
	Implementatie 'Wel op Urk' (gezonde leefstijl)			
	Start proeftuin 'Inclusieve samenleving' (doordecentralisatie BW)	Monitoring proeftuin 'Inclusieve samenleving'		
	Implementatie WvGGZ			
	Implementatie GOA-beleidsplan (kinderen met (taal)achterstand			
	Sluitende keten kindermishandeling	Sluitende keten 'Geweld hoort nergens thuis'		
		Realisatie bouw school en sporthal Zeeheldenwijk	Realisatie bouw school, sporthal en gymlokaal	Realisatie bouw school, sporthal en gymlokaal
		Inrichten efficiënte en effectieve Jeugdbeschermingsketen		
			Vormgeving Nationaal Onderwijs Programma (NOP)	
			Huisvestingsopgave bijzondere doelgroepen	Huisvestingsopgave bijzondere doelgroepen
We helpen daar waar nodig			Landelijke Hervormingsagenda Jeugdhulp	
				Samenwerkingsafspraken rond Veiligheid
	Aanbesteding taken Sociaal Domein	Aanbesteding taken Sociaal Domein		
	Beleidskader Wmo/Jeugdzorg	Beleidskader Wmo/Jeugdzorg/Participatie	Beleidskader WMO, Jeugdhulp, Participatie en Inburgering	Actualisatie beleidskader WMO, Jeugdhulp, Participatie en Inburgering
	Voorbereiding implementatie Nieuwe Inburgeringswet	Voorbereiding implementatie Wet Inburgering		
	Door ontwikkelen Schuldhulpverlening			
	Verordening kinderopvang			
		Clientondersteuning participatie		
		Keten (nog meer) op orde in de Jeugd GGZ	Nieuwe afspraken rond inzet POH jGGZ	Aandacht voor GGZ (18 en 18+)

		Samenwerking Jeugdhulp met Verblijf op basis van NvO	Aanbesteding regionale Jeugdhulp	Regionaal zorgdossier en samenwerking Jeugdhulp met Verblijf
			Beleidskader inclusieve samenleving	
			Implementatie woonplaatsbeginsel	
				Analyse zorginfrastructuur
				Evaluatie doorontwikkeling jongerenwerk
We blijven in verbinding	Faciliteren campagne vaccinatiegraad	Faciliteren (regionale) campagne vaccinatiegraad		
	Sociaal Domein in de Omgevingswet	Sociaal Domein in de Omgevingswet		
		Verbinding Sociaal Domein en Veiligheid/handhaving		
			Monitoring vroegsignalering schuldhelpverlening	
			Nieuwe beleidsnota Sociaal Domein	Nieuwe beleidsnota Sociaal Domein
			Nieuwe gezamenlijke sport en cultuurnota	Nieuwe (gezamenlijke) sport en cultuurnota
			Beleidsplan Schuldhelpverlening	Beleidsplan Schuldhelpverlening
				Nieuwe beleidsperiode GOA/VVE

Niet alles wat gemeente Urk doet lijkt terug te komen in de uitvoeringsprogramma's. Zo is de functie van regisseur sociaal domein voortgezet onder de noemer brandpuntfunctionaris. In het beleidsplan 2015-2018 stond deze functie genoemd. Echter in het huidige beleidsplan niet meer. Naar ons idee is het verstandig om een dergelijke belangrijke en onafhankelijke functie te benoemen in het geldende beleids- en/of uitvoeringsplan. Zodat bij vragen hierover geen beroep gedaan hoeft te worden op het historisch besef van ambtenaren of bestuurders.

Samenhang tussen de uitvoeringspraktijk en het beleidsplan is niet altijd benoemd en voor betrokkenen niet altijd duidelijk. Dit kan tot gevolg hebben dat termen worden verward of door elkaar worden gebruikt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de pilot resultaatgericht werken. Door sommige aanbieders wordt aangegeven dat ze niet precies weten of ze dit aan het beleid kunnen koppelen. Zij vragen zich bijvoorbeeld af, of dit samenhangt met het genoemde 'productieve partnerschap'. Hetgeen niet het geval is.

Een ander genoemd voorbeeld is de inzet van de praktijkondersteuner huisarts. Eén van de gesproken partijen (een ketenpartner) gaf aan hier heel positief over te zijn, maar niet te weten of dit een voortvloeisel van beleid is. Hierbij is aangegeven dat, mocht dit zo zijn, gemeente dit zou moeten aangeven en er trots op mag zijn.

Ook beleidsmedewerkers erkennen dat niet alles een plek krijgt/heeft gekregen in het beleidsplan, waardoor de indruk kan ontstaan dat er geen beleid of afspraken zijn gemaakt. De motie echtscheidingsproblematiek wordt hierbij als voorbeeld genoemd. De indruk was dat gemeente Urk niets deed op dit gebied. Dit blijkt echter wel het geval te zijn.



In de beschikkingen die vanuit gemeenten naar uitvoeringsorganisaties worden gestuurd, krijgt de samenhang tussen beleid en uitvoering wel contouren. In de brieven worden de organisaties door de gemeente gevraagd om, in het licht van de toegekende budgetten, een terugkoppeling te geven op punten uit het beleidsplan. Een voorbeeld hiervan is dat Caritas wordt gevraagd om in de financiële en inhoudelijke jaarverslagen terug te komen op hun rol in de uitvoering van speerpunten ten aanzien van DURF. Dit is ook terug te vinden in de jaarverslagen van Caritas. In de beschikking richting ZONL wordt de zorgorganisatie gewezen op het feit dat zij als subsidieontvanger op de hoogte van het beleidsplan Sociaal Domein dient te zijn. Als zodanig dient ZONL ook met haar werkzaamheden ook bij te dragen aan de maatschappelijke effecten en doelstellingen van dit beleidsplan.

Dat samenhang tussen de uitvoeringspraktijk en beleid soms lijkt te ontbreken wil niet zeggen dat (zorg)organisaties ontevreden zijn over de uitvoering. Hiervoor geldt juist het tegenovergestelde. Over het algemeen geven de gesproken betrokken partijen aan heel tevreden te zijn met de richting die gemeente Urk de laatste jaren is ingegaan. De interpretatie die hier aan wordt gegeven, is dat het voor de gemeente zoeken is geweest sinds de decentralisaties, maar dat het steeds beter gaat.

Betrokken partijen vinden de uitvoeringsplannen die de gemeente aan hun voorlegt over het algemeen realistisch en haalbaar. Dit gaat niet alleen over plannen uit het uitvoeringsprogramma, maar meer in het algemeen om dat wat de gemeente van hen vraagt. Daar waar zich mogelijke knelpunten voordoen, wordt voldoende ruimte geboden om met de gemeente in gesprek te gaan. Ook hiervoor geldt dat de laatste jaren een verbetering wordt ervaren.

Wel is er kritiek op het budgetplafond voor GGZ-zorgaanbieders. Zorgorganisatie hebben het gevoel dat gemeente hiermee verantwoordelijkheid op hen afwentelt. Het is ook aan de gemeente om samen met zorgorganisaties te bepalen voor welke doelgroepen er zorg moet zijn. Na hebben zorgorganisaties het gevoel dat zij alleen verantwoordelijk worden gemaakt voor deze keuze en voor een dilemma worden gezet. De gemeente geeft aan dat het plafond verhoogd kan worden, mits dit voldoende wordt gemotiveerd. Hier kan spanning op zitten. Onduidelijk is of er geen sprake meer is van dit plafond, nu er met resultaatafspraken wordt gewerkt.

Samenwerken en/of integraal werken binnen de gemeente en met partners blijft een uitdaging, blijkt uit reacties van de betrokken partijen. Aan het begin van de beleidsperiode is hier volgens betrokkenen aandacht voor geweest onder de noemer productief partnerschap, maar onduidelijk is wat de gemeente hier nu voor doet. Zij geven aan dat gemeente Urk dit meer kan stimuleren, faciliteren en hier op kan sturen. Bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat verwachtingen over en weer gedeeld en vastgelegd worden of door samenwerken onderdeel te maken van beschikkingen. Nu is er te vaak nog sprake van vrijblijvendheid.

Overigens zijn betrokken partijen van mening dat samenwerking op Urk beter of makkelijker te realiseren is, dan in veel andere gemeenten. De kleinschaligheid, korte lijnen en ons-kent-ons situatie en aanpakkersmentaliteit werken dit in de hand.



Daarentegen wordt hier ook een kwetsbaarheid in gezien, in combinatie met verloop bij de ambtelijke organisatie van gemeente Urk (van het team beleidsmedewerkers die voor het onderzoek is gesproken, waren er slechts twee die het opstellen van het beleidsplan hebben meegemaakt). Wanneer korte lijnen en aanpakkersmentaliteit ertoe leiden dat zaken niet goed en volledig worden vastgelegd, ontstaat het risico dat informatie nooit het daglicht ziet of verloren gaat.

5. Resultaat

- + Wat is bij de gemeente bekend over de mate waarin de gestelde doelen zijn/worden gehaald? En hoe verhoudt zich dit tot de financiële kaders?
- + Wat is de rol van de gemeente geweest bij het behalen van deze resultaten?
- + Welke interventies en ingezette instrumenten hebben gewerkt en welke niet/minder en waarom?
- + Hoe ervaren inwoners/cliënten dit?

Gemeente Urk heeft 12 KPI's opgenomen in het beleidsplan sociaal domein 2019 – 2022. Echter, zoals eerder vermeldt, richten we ons in dit evaluatieonderzoek in minder mate op de resultaten en ligt de nadruk meer op het proces en de samenwerking in het sociaal domein. De 12 KPI's zijn, voor zover ons bekend, (nog) niet gemeten en gerapporteerd. Dit betekent dat deze 12 KPI's verder niet terugkomen in dit hoofdstuk.

Om inzicht te krijgen in de behaalde resultaten in het sociaal domein op Urk, maken we vooral gebruik van bestaande documenten en bestaand onderzoek. Dit gaat onder andere om de uitvoeringsprogramma's, cliëntervaringsonderzoeken (CEO)'s jeugd en Wmo en het evaluatieonderzoek OKO. Verder kijken we naar aantal beschikkingen, aantal bezwaarschriften en de gemeentelijke financiën.

Echter, een goede koppeling met beleidsdoelstellingen is hierbij niet mogelijk. Daarom hebben we gesprekspartners ook gevraagd naar wat in hun ogen goed en minder goed gaat in het sociaal domein op Urk. We sluiten dit hoofdstuk af met een samenvatting van de reacties.

Uitvoeringsprogramma's

Uit de uitvoeringsprogramma's blijkt dat Urk de jaarlijkse doelen die volgen uit het beleidsplan sociaal domein vaak haalt. In de uitvoeringsprogramma's wordt altijd een kleine toelichting gegeven op werkzaamheden, onafhankelijk van of deze wel of niet zijn voltooid. Wanneer doelstellingen niet zijn gehaald lijkt in de meeste gevallen te wijten aan externe factoren, zoals de covid-pandemie. Doelstellingen die niet zijn afgerond, worden veelal doorgeschoven naar het volgende jaar, maar niet altijd. Zo werd bijvoorbeeld in 2019, 2020 en 2021 geconcludeerd dat, door de uitbraak van Covid-19, het faciliteren van een campagne om de vaccinatiegraad op Urk te verhogen niet is gelukt. Deze actie is niet doorgeschoven naar 2022 of 2023. Uit navraag bij een beleidsmedewerker van de gemeente Urk bleek dat de haalbaarheid te laag werd geacht, kijkend naar de omstandigheden. Hierover is in de uitvoeringsprogramma's van 2022 of 2023 geen terugkoppeling gegeven.

Cliëntervaringsonderzoeken

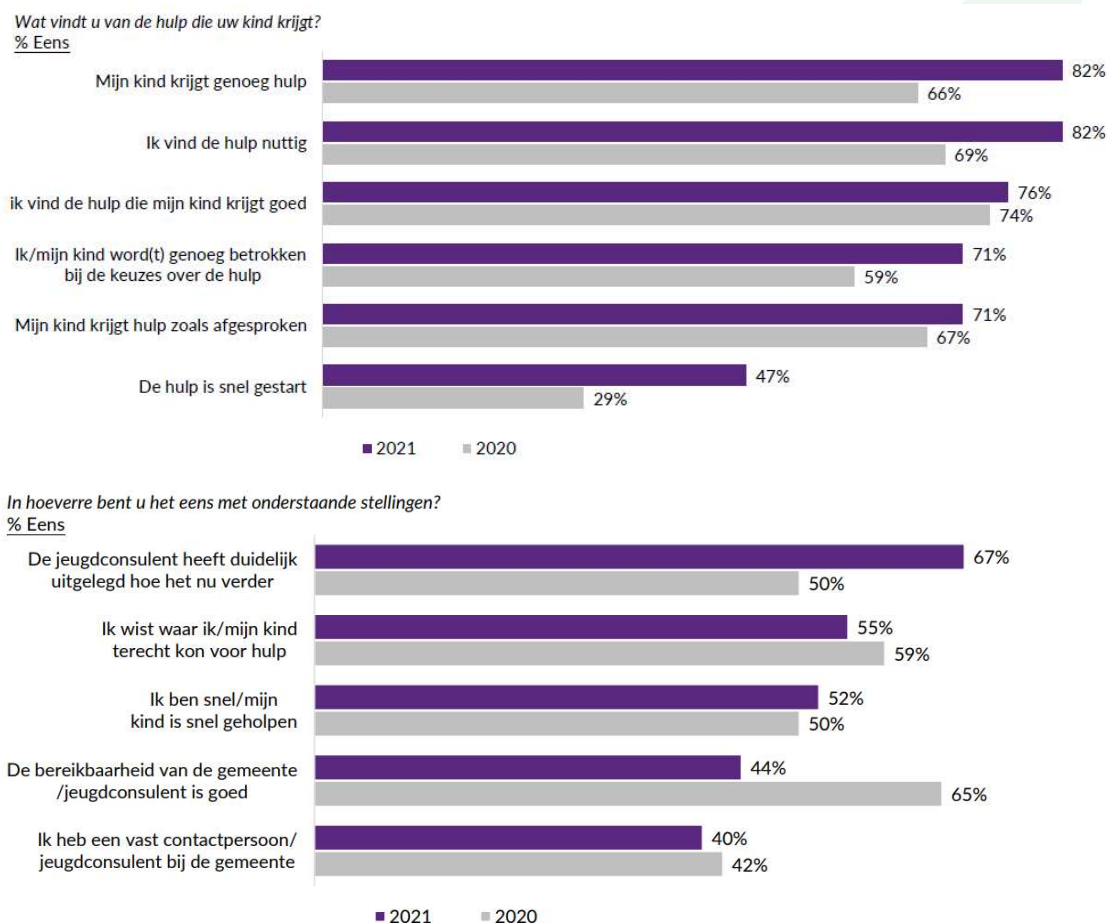
Gemeenten zijn wettelijk verplicht om jaarlijks cliëntervaringsonderzoeken (CEO's) voor jeugd en Wmo uit te voeren. Bij deze onderzoeken wordt ingegaan op hoe inwoners het contact met de gemeente, de kwaliteit van de hulp en het effect van de geboden hulp ervaren. Met name voor de CEO jeugd uit 2021, die voor deze analyse is gebruikt, is het aantal respondenten beperkt (variërend per vraag van n=4 tot n=45). De respons van het cliëntervaringsonderzoek Wmo was hoger, deze varieerde tussen n=85 en n=107. De

resultaten van het CEO zijn richtinggevend, maar van verschillen tussen de jaren kan niet worden uitgesloten dat ze op toeval berusten.

Kijkend naar de resultaten van het CEO jeugd valt op dat een vijfde van de respondenten niet wist waar zij met hun hulpvraag terecht konden en van mening zijn niet snel genoeg te zijn geholpen. Ongeveer een kwart gaf aan niet te weten hoe lang het zou duren voordat de hulp zou starten. Vervolgens geven de meeste respondenten aan dat de hulp niet snel genoeg is gestart (figuur 3). We moeten voorzichtig zijn, om hier direct conclusie aan te verbinden, gezien de lage respons. Echter, ook in de gevoerde gesprekken met betrokken partijen, worden oplopende wachttijden binnen het hele sociaal domein vaker genoemd als aandachtspunt.

Verder blijkt uit het CEO jeugd dat de meeste respondenten tevreden zijn met de kwaliteit van de zorg. Dit geldt echter niet voor iedereen. Eén op drie tot één op vijf ouders geeft bijvoorbeeld aan dat hulp niet genoeg of niet nuttig is. Respondenten beoordelen het contact met de jeugdconsulent gemiddeld met een 7,1.

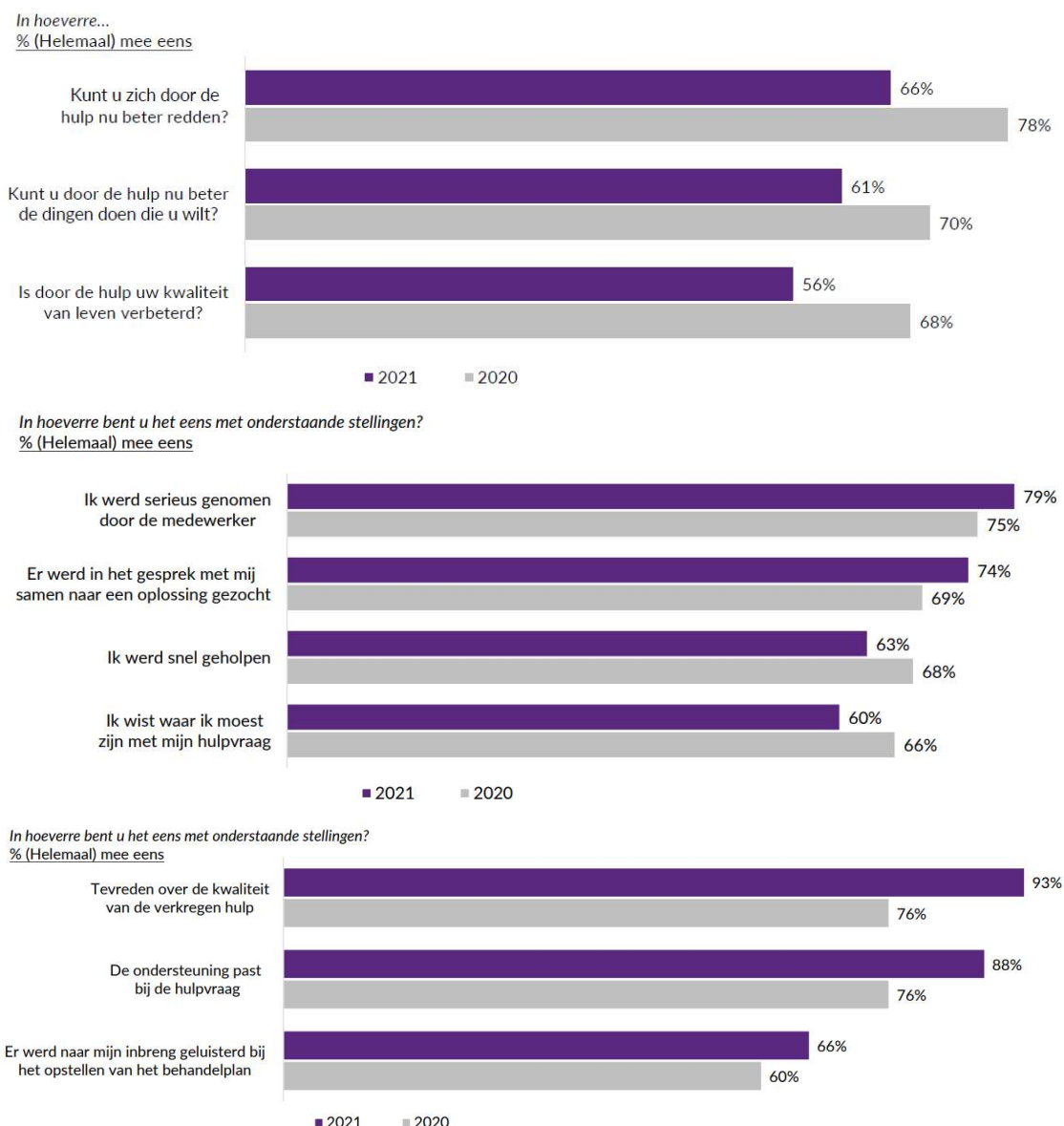
Figuur 3 - Resultaten cliëntervaringsonderzoek Jeugd (2021)



Voor Wmo-cliënten is het duidelijker waar zij met hun hulpvraag terecht kunnen. In het CEO Wmo geeft 60% dat zij dit wisten. De beoordeling van het contact met de medewerker van

de gemeente is gestegen van een 7,2 in 2020 naar een 7,9 in 2021. Kijkend naar het effect van de hulp dan is in 2021 een duidelijke achteruitgang te zien ten opzichte van een jaar eerder (figuur 4). Voor de kwaliteit van de hulp lijkt het tegenovergestelde waar: alle uitgevraagde aspecten worden beter beoordeeld dan een jaar eerder. Het is zeer de vraag of gemeentelijk beleid bij deze verschillen een rol heeft gespeeld (mocht hier geen sprake van toeval zijn). Veel aannemelijker is dat Covid en de coronamaatregelen van invloed zijn geweest.

Figuur 4 - Resultaten cliëntervaringsonderzoek Wmo (2021)



Om de effectiviteit van het programma Opgroeien in een Kansrijke Omgeving te evalueren is in 2022 aan 226 middelbare scholieren van alle niveaus gevraagd naar hoe zij scoren op verschillende thema's uit het programmaplan DURF, namelijk 'gezondheid', 'veiligheid' en



‘kansrijk’. Binnen deze thema’s worden verschillende onderwerpen besproken, variërend van mentaal welbevinden en gezondheid en geluk tot gebruik van alcohol en drugs. De vragenlijst is ook in andere gemeenten toegepast die deelnemen aan het programma OKO. Een aantal opvallende zaken: het gros van de jongeren voelt zich meestal gelukkig (83%), ervaart een goede gezondheid (84%) en is voldoende weerbaar (93%). Alcohol- en tabaksgebruik onder Urker jongeren is vrij hoog, zo had meer dan een derde van de ondervraagde jongeren in de afgelopen maand alcohol gedronken (38%) en meer dan kwart in de afgelopen maand gerookt (26%). In het rapport zijn geen conclusies getrokken over de effectiviteit van het programma.

Zorgbeschikkingen en financiën

In tabel 6 wordt weergegeven hoeveel uitkeringen vanuit de Participatiewet en hoeveel beschikkingen er jaarlijks door de gemeente worden verstrekt. Er is een stijgende lijn zichtbaar in het aantal beschikkingen en uitkeringen dat jaarlijks door de gemeente Urk vanuit de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet worden toegekend. Gemeenten hebben in 2022 een eenmalige energietoeslag uitgekeerd aan huishoudens met een lage inkomens. Doordat deze toeslag is gerealiseerd door een wijziging in de Participatiewet is het totale aantal uitkeringen onder de Participatiewet in 2022 hoger dan voorgaande jaren.

Tabel 6 - Aantallen beschikkingen/uitkeringen

	2019	2020	2021	2022
Jeugdzorg	561	569	650	764
Wmo	396	455	470	512
Participatie	527	506	596	1264
<i>Totaal</i>	<i>1484</i>	<i>1530</i>	<i>1716</i>	<i>2540</i>

Tabel 7 laat aantallen en percentages zien ten aanzien van het aantal beschikkingen vanuit de Wmo en de Jeugdwet waar inwoners bezwaar tegen hebben gemaakt en wat de uitkomsten van deze bezwaartrajecten waren. Te zien is dat er in de afgelopen jaren weinig bezwaar wordt gemaakt tegen toegekende beschikkingen. In de tijd lijkt het percentage beschikkingen waartegen bezwaar wordt gemaakt stabiel. De toename van het aantal beschikkingen, die in tabel 5 zichtbaar is, vertaalt zich dus niet in een stijgend aantal bezwaren.

Tabel 7 - Aantallen bezwaren en percentage beschikkingen waartegen bezwaar wordt gemaakt

	2019		2020		2021		2022		2023*	
	Aantal bezwaren	% van tot. aant. besch.	Aantal bezwaren	% van tot. aant. besch.	Aantal bezwaren	% van tot. aant. besch.	Aantal bezwaren	% van tot. aant. besch.	Aantal bezwaren	% van tot. aant. besch.
Totaal bezwaren	1	0,1%	3	0,3%	2	0,2%	1	0,1%	5	-
Nog in behandeling	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	-
Ongegronde bezwaren	1	0,1%	2	0,2%	1	0,1%	1	0,1%	1	-
Gegronde bezwaren	0	0,0%	1	0,1%	1	0,1%	0	0,0%	0	-
Aantal beroepen	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	-

* Gaat om het lopende jaar.

In tabellen 8 en 9 wordt financiële informatie uit de conceptafrekening van 2022 weergegeven. Tabel 8 geeft de kosten van de afgelopen jaren weer per onderdeel van het sociaal domein. Tabel 9 geeft per onderdeel weer wat de begrote gelden zijn voor de aankomende jaren. Informatie met betrekking tot begrote gelden voor de afgelopen jaren was niet beschikbaar. In tabel 8 is te zien dat de uitgaven in het sociaal domein op Urk in de afgelopen jaren zijn gestegen. Het valt op dat de uitgaven in 2020 en 2021 fors lager lagen dan in de voorgaande jaren. Dit verschil is te verklaren door inkomsten in het domein Participatie vanuit zogenaamde gebundelde uitkeringen (BUIG)¹² van het Rijk (€1.9 miljoen in 2020 en €1.9 miljoen in 2021).

Binnen het domein jeugd is er sprake geweest van een verschuiving van uitgegeven gelden tussen posten. Zo namen jaarlijkse uitgaven van het PGB jeugdzorg af en namen uitgaven binnen de post 'regionale afspraken jeugdzorg (aankoopcentrale)' toe. Dit valt toe te schrijven aan de overheveling van verantwoordelijkheden, en dus van gelden, van regionaal naar lokaal niveau. Verder valt op te merken dat er fors minder begroot is voor het domein jeugd dan dat er in de laatste jaren voor de conceptafrekening aan het domein werd gespendeerd. Dit blijkt grotendeels te verklaren door de invoering van het woonplaatsbeginsel.

¹² Gemeenten ontvangen een gebundelde uitkering (BUIG) van het Rijk voor het bekostigen van, onder andere, de uitkeringen in het kader van de Participatiewet

Tabel 8 - Jaarlijkse uitgaven (€ x1000)

	2015	2016	2017	2019	2019	2020	2021	2022
Wmo	2.141	1.328	1.451	1.610	1.817	2.045	2.061	2.188
Jeugd	2.866	3.276	4.197	4.379	4.409	4.663	4.845	3.400
Participatie	3.957	3.315	3.987	4.209	4.007	2.091	2.667	2.934
<i>Totaal</i>	<i>8.964</i>	<i>7.919</i>	<i>9.635</i>	<i>10.198</i>	<i>10.233</i>	<i>8.820</i>	<i>9.431</i>	<i>8.522</i>

Tabel 9 - Gelden beschikbaar in begroting (€ x1000)

	2022	2023	2024	2025
Wmo	2.313	2.211	2.111	2.212
Jeugd	3.732	3.379	3.496	3.477
Participatie	6.960	2.955	2.912	2.793
<i>Totaal</i>	<i>13.005</i>	<i>8.545</i>	<i>8.519</i>	<i>8.482</i>

Reacties betrokkenen op behaalde resultaten

Gesproken partijen zijn tevreden met de gemeentelijke aanpak in het sociaal domein, met name over de gang van zaken van de laatste jaren. Het is bij hen niet altijd duidelijk in hoeverre dit voortvloeit uit de beleidsplannen. Zij zien (soms voorzichtige) positieve effecten van uitvoeringsprogramma's als Durf!, Mit Eenkanger en Gezond op Urk (iets minder genoemd), of maatregelen als schoolmaatschappelijk werk.

Het is lastig om deze effecten concreet te maken. In de ogen van gesproken partijen worden de juiste dingen gedaan, maar hoe/in welke mate dit bijdraagt aan gezondere inwoners of preventie is niet goed te zeggen. In ieder geval wordt genoemd dat dit bijdraagt aan samenhang tussen het sociaal domein en andere domeinen.



6. Sturing en betrokkenheid

- + Hoe zijn de taken en rollen belegd?
- + Wat voor afspraken zijn er met welke partners afspraken?
- + Op welke wijze vindt monitoring en verantwoording plaats?

Het sociaal domein is breed. Er zijn veel betrokkenen en samenspel hiertussen is complex, ook binnen een relatief kleine lokale omgeving als die op Urk. Betrokken partijen hebben allemaal hun rol en zijn zodoende van belang voor een goede sociale infrastructuur op Urk.

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de verschillende gremia (adviesraad, gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie, (lokale) maatschappelijke partners, regionale partners en de andere overheden in de regio) betrokkenheid bij het sociaal domein op Urk ervaren. Met betrekking tot raad en college kijken we nadrukkelijk naar de mate waarin zij zichzelf in staat achten om (bij) te sturen en kaders te stellen t.a.v. beleid en uitvoering in het sociaal domein.

Er zijn bij de onderzoekers vanuit de aangeleverde documenten geen afspraken bekend rondom informatievoorziening van de raad en sturing. Wel is er monitoringsinformatie in de vorm van verschillende rapportages (bijv. jaarverslagen van zorgaanbieders en CEO's Jeugd en Wmo) beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn er jaarlijkse uitvoeringsprogramma's aangeleverd. In deze documenten is informatie opgenomen over de voortgang ten aanzien van acties die volgden uit de (centrale) thema's uit het beleidsplan sociaal domein. Informatie omtrent de uitvoeringsprogramma's en andere monitoringsdocumenten is vermeld in hoofdstuk 5.

Gemeenteraad

Zowel door de Adviesraad Sociaal Domein als gemeenteraadsleden wordt aangegeven dat het sociaal domein heel omvangrijk en complex is. De gesproken leden van beide organen zitten minder dan vijf jaar op hun plek en waren (persoonlijk) niet betrokken bij het opstellen van het vorige beleidsplan. Zij geven aan dat ze de eerste tijd (één tot anderhalf jaar) nodig hebben gehad om meer inzicht te krijgen in het sociaal domein en de gemeentelijke organisatie.

De gemeenteraad omschrijft zichzelf als lekenbestuur. Zij vertrouwen op de kennis en expertise van de beleidsadviseurs van de gemeente en de maatschappelijk partners. Informatieve gesprekken die de raad met hen heeft worden zeer op prijs gesteld. Daarnaast zijn de lijnen heel kort en is meer uitleg snel gevraagd en gekregen. Toch geven de gesproken raadsleden aan dat ze soms advies/inhoudelijke kennis van ambtenaren nodig hebben om invulling te kunnen geven aan hun controlerende rol t.a.v. het sociaal domein en dat ze (te) veel op vertrouwen zijn aangewezen.

Hierbij constateren deze raadsleden een spanning tussen enerzijds een langetermijnvisie bij het college en ambtenaren en anderzijds behoefte om op kortere termijn resultaten aan hun achterban te kunnen laten zien. Het hebben van meer informatie is hierbij nodig. Ook hebben ze meer behoefte aan een meer uitgewerkt beleid, mogelijk in delen. Het beter



inrichten van een plan-do-check-act-cyclus, met concretere doelstelling en monitoring helpt hierbij, aldus de gesproken raadsleden. Vervolgens moet er ook voldoende tijd zijn om op stukken te kunnen reageren. T.a.v. het laatste uitvoeringsprogramma is dit niet zo ervaren.

College

Ook wethouders geven aan dat om voortgang te meten een uitvoeringsplan en signalen vanuit de ambtelijke organisatie nodig zijn. Daarnaast is er vooral behoefte om te sturen op outcome (maatschappelijke effecten) en hebben ze in veel gevallen alleen zicht op output (resultaten). Het blijft zoeken naar balans tussen het maken van concrete afspraken en het bewaren van flexibiliteit om in te spelen op de actualiteit. Zij geven hierin aan met het huidige beleid goed uit de voeten te kunnen, ook richting de regio.

Positionering van de gemeente richting samenwerkingspartners lokaal, in de regio of richting het Rijk, zou nog wel beter kunnen. Ook positionering van het sociaal domein richting andere domeinen kan beter. Wethouders zien sociaal domein als een soort netwerk, “het zit overall in”. Dit gaat soms gepaard met een zoektocht naar wie, waar over gaat. Van belang is dat er altijd iemand eigenaarschap heeft. Het moet duidelijk zien wie de kartrekker is van de opgenomen doelstellingen.

Ook beleidsmedewerkers merken dat het soms lastig is om visie en doelen uit het sociaal domein over en in te brengen bij andere domeinen. In hun ogen heeft dit te maken met de groei van de organisatie en de komst van nieuwe medewerkers. Mensen moe(s)ten elkaar weer gaan vinden om inhoudelijke verbinding te maken. Zaken beter op papier vastleggen, zoals gezamenlijke visies, verantwoordelijkheden en werkafspraken is hiervoor helpend.

De gesproken wethouders zien dat het zoeken naar samenwerking en afstemming niet alleen speelt binnen de gemeente, tussen portefeuillehouders, maar ook richting samenwerkingspartners. Het sociaal domein is van iedereen. Eigenaarschap zou breed gedeeld moeten worden. Verantwoordelijkheden en rol- en taakverdelingen moeten wel duidelijk zijn. Het is altijd lastig om af te bakenen waar je rol als gemeente begint en stopt. Wat wethouders betreft is de gemeente in ieder geval niet alleen pinautomaat. Waarmee niet alleen wordt bedoeld dat gemeente ook samenwerkingspartner is. Het betekent ook dat gemeente met partners wil kijken naar andere financieringsmogelijkheden.

Positionering is ook van belang in de regio. Door bestuurders van de gemeente Urk wordt soms een niet-bestuurlijke rol ingenomen. Bijvoorbeeld t.a.v. beschikbaarheid van een ambulance, waar sprake is van een lobby-rol. Positie/standpunt die je op grotere (boven)regionale vraagstukken inneemt als gemeente, kan en mag wel beter in beleid zijn verankerd.

Adviesraad

Net als de gemeenteraad, heeft ook de adviesraad behoefte aan meer informatie en vroegtijdig betrokken worden, ook al hebben zij een andere rol. Hier zijn recent nieuwe afspraken met de gemeente over gemaakt. Uitkomst hiervan is o.a. de toezegging dat de adviesraad beleidsstukken in de conceptfase ontvangt (en nog voor de besluitvormingsfase) en dat de adviesraad inzicht krijgt in de stukkenstroom (welke stukken worden wanneer



verwacht). De geeft meer gelegenheid om beleidsmedewerkers uit te nodigen voor toelichting en verduidelijking. Iets dat prettig werkt in de ogen van de adviesraad.

De adviesraad geeft aan dat in reactie op de adviezen die ze uitbrengen, de gemeente komt met een gestructureerde onderbouwing waarom dit wel of niet wordt overgenomen. Zij heeft de indruk dat gegronde adviezen veelal overgenomen worden.

Samenwerkingspartners

Voor (regionale) samenwerkingspartners geldt een andere behoefte als het gaat om sturing en betrokkenheid. Zij kijken ook verder dan alleen het sociaal domein of alleen Urk. Over het algemeen geldt, dat zij positief zijn over de relatie met de gemeente Urk en de manier waarop zij worden betrokken bij (uitvoering van) het sociaal domein. In het beleidsplan heeft gemeente Urk zich voorgenomen dit te doen op basis van productief partnerschap (zie kader)¹³.

Productief partnerschap

Bij de ontwikkeling van *productief partnerschap* is sprake van een gemeentelijk financieringsfilosofie waarbij vooral sprake is van faciliteren en veel minder van sturen. Hier wordt de uitvoering van diensten in samenwerking met alle betrokkenen vormgegeven. Marktwerving en concurrentie zijn beginselen die in deze benadering niet goed passen. Dat kan schuren, omdat er naast de belangen van de cliënten ook een organisatiebelang bestaat.

Bij goed partnerschap moet het worden aangekaart als er sprake is van dit 'schuren', zodat de communicatie open blijft en de werkrelatie helder. De oriëntatie ligt sterk op de netwerkontwikkeling tussen maatschappelijke organisaties, met Innovatie via 'trial and error' (proberen en het goede behouden) als basis. Dat geeft veel ruimte om samen op zoek te gaan naar nieuwe antwoorden. Professionals in dit kwadrant moeten zich in kunnen zetten als pioniers en ontwikkelaars en samen schakelen.

Door veel partijen wordt opgemerkt dat de relatie de laatste jaren is verbeterd. Partners hebben het idee dat dit niet zo zeer het gevolg is van beleidsmatige keuzes, maar meer het handelen van individuen en de gewinning van de gemeente Urk aan de taken en verantwoordelijkheden die zij met de decentralisaties heeft gekregen.

Samenwerkingspartners (zorg- en welzijnsorganisaties) ervaren meer vertrouwen vanuit de gemeente en voelen zich daardoor beter in staat te doen, waar ze voor zijn. Ze waarderen de open houding van de gemeente. Ze voelen zich meegenomen bij keuzes in beleid en uitvoering en gehoord en serieus genomen wanneer ze hier vragen bij hebben of kanttekeningen bij plaatsen. Sommige partijen geven aan, dat ze wel vaak gevraagd worden en hier keuzes in (moeten) maken, omdat het anders te veel tijd van ze vraagt.

¹³ Binnenlands Bestuur (22 januari 2019) via www.binnenlandsbestuur.nl



Dit beeld blijkt ook uit beschikkingen die gemeente naar (zorg)organisaties stuurde. De brieven schetsen het beeld dat er vanuit gemeente vertrouwen is richting de zorgorganisaties over de uitvoering van het beleid, maar dat de gemeente duidelijk is in haar verwachtingen van de organisaties. Zo heeft de gemeente er bijvoorbeeld voor gekozen om Caritas een voorlopige subsidie toe te kennen terwijl deze nog in afwachting was van verdere specificering van onderdelen van de subsidie vanuit de zorgorganisaties. Verder wordt in de beschikking afspraken over een aanhoudende dialoog vastgelegd. Dit heeft de vorm van 'vertelsessies' die minimaal zesmaal per jaar plaatsvinden en ingaan op de gestelde doelen en de uitvoering hieromtrent. In de beschikkingen van ZONL en Caritas wordt veelvuldig gerefereerd aan dergelijke vertelsessies als momenten van tussentijdse verantwoording.

Hiermee geeft de gemeente Urk goed invulling aan productief partnerschap (conform subsidieverordening). Echter, bij gesproken partijen is onduidelijk of dit een gevolg is van een beleidsmatige keuze. Het label 'productief partnerschap' wordt in ieder geval niet (meer) aan het handelen van de gemeente gekoppeld.

Toch wordt binnen en buiten de gemeentelijke organisatie aangegeven dat een goede relatie vaak aan personen vastzit, waarbij een vast contactpersoon zeer wenselijk is en dat de ambtelijke organisatie van gemeente Urk wat dat betreft kwetsbaar lijkt. De formatie is niet groot en het verloop wordt als groot ervaren. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt is dit niet verwonderlijk en ook in de nabije toekomst relevant. Overigens is er ook bij sommige andere partijen sprake van verloop.

Gemeente Urk onderkent deze kwetsbaarheid. Dit leidt o.a. tot meer procesmatig werken en beter vastleggen van afspraken (zo is de indruk bij betrokken partijen). Partijen/personen van buiten Urk geven hierbij zelfs aan dat zij het idee hebben dat zij, als gedeeltelijke buitenstaander, ook gevraagd (en gewaardeerd) worden om kwetsbaarheden van het informele karakter op Urk op dit gebied aan te kaarten en aan te geven waar dit doorslaat.

Het schakelen van gemeente Urk van co-creator naar opdrachtgever (als onderdeel van productief partnerschap) gaat niet altijd vloeiend. In ieder geval vinden partners samenwerking met gemeente Urk op deze momenten nog wel eens lastig. Ook is in het huidige systeem sprake van marktwerking en concurrentie in de zorg. Dit blijft een uitdaging voor gemeente en zorgorganisaties, wanneer op basis van productief partnerschap gewerkt wordt.

In de ogen van sommige partners kan en mag de gemeente nog meer sturen op samenwerking, bijvoorbeeld door hier bij beschikkingen voorwaarde over op te nemen. Alle partijen zijn van mening dat gemeente hier een stimulerende en faciliterende rol in moet blijven innemen.



Regionale partners

In de regio wordt gemeente Urk als een consistente gesprekspartner gezien. Over het algemeen is duidelijk (en voorspelbaar) waar de gemeente voor staat en wat ze belangrijk vindt. Echter, gezien de veelzijdigheid van het sociaal domein, is er in de regio een pluriforme samenwerking, waarbij het altijd voorkomt dat de ene vertegenwoordiger net iets anders zegt, dan de andere. Een stevige lokale beleidsbasis helpt om dit te minimaliseren. Waarin goed is uitgewerkt wat bij welke regio hoort (denk aan onderscheid tussen provincie Flevoland en regio Zwolle) en waar de 'couleur locale' zit.



7. Conclusies, vooruitblik en aanbevelingen

Door de ooghalen kijkend ontstaat een beeld van het sociaal domein op Urk waar zaken die zich voordoen worden aangepakt. Er is een sterke sociale samenhang en er wordt naar elkaar omgekeken. Er is veel informele zorg en vrijwilligerswerk en relatief weinig gebruik van formele zorg.

Gemeente Urk heeft zich hier toe moeten verhouden sinds de decentralisaties in het sociaal domein. Een opdracht die wordt bemoeilijkt door bijkomende bezuinigingen vanuit het Rijk. Dit is een zoektocht, waar de gemeente volgens betrokkenen de laatste jaren aardig uit lijkt gekomen. Tijdens de gesprekken die we met betrokkenen hebben gevoerd is vaak gezegd dat het de laatste tijd (paar jaar) goed of beter gaat. Dit gaat bijvoorbeeld om het informeren van gemeenteraad, over het betrekken van maatschappelijk partners of het consistent handelen en maken van afspraken.

Het is goed ons te realiseren dat het huidige beleidsplan is opgesteld tijdens de zoektocht van de gemeente en voor de Covid-pandemie, in een tijdsgeest die we ons al bijna niet meer kunnen voorstellen. In het beleidsplan heeft gemeente Urk overkoepelende uitgangspunten vastgelegd, maar niet uitgewerkt in concretere beleidsdoelen. Er zijn KPI's opgesteld, maar instrumenten om te monitoren zijn onvoldoende ingericht. Dit leidt er toe dat in deze evaluatie weinig aandacht is voor de effecten van het beleid en vooral is gekeken naar de processen richting uitvoering en de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen.

Niet alleen de uitwerking van beleidsdoelen ontbreekt (in het beleidsplan wordt overgegaan van centrale thema's overgegaan naar middelen). We zijn er tijdens de documentenstudie vaker tegen aangelopen dat niet alles op papier is of lijkt vastgelegd. Zo ontbreekt soms de koppeling tussen beleid en deelbeleid. Ook is in de uitvoeringsprogramma de samenhang met het beleidsplan niet altijd benoemd.

Dit heeft voor- en nadelen. Aan de ene kant biedt dit veel flexibiliteit om in te spelen op de actuele situatie. Aan de andere kant biedt dit weinig houvast om elkaar aan te spreken op verwachtingen en resultaten en staat continuïteit onder druk. Hiermee wordt bijvoorbeeld de controlerende taak van de raad lastiger: het is lastig sturen als doelen te vaag of algemeen verwoord zijn. Ook is er, in combinatie met een mogelijk verloop onder ambtenaren, een risico op verlies van kennis en informatie. Verder maakt dit het uitdagender voor ambtenaren en andere vertegenwoordigers van gemeenten om naar buiten toe een eenduidig boodschap te brengen.

Daarbij moet gezegd worden dat de gemeente hier volgens gesproken betrokkenen (de laatste jaren) goed in slaagt. Maatschappelijke organisaties zien de gemeente als betrouwbare partner en ook in de regio wordt gemeente Urk als een consistente gesprekspartner gezien. Het over- en inbrengen van doelen uit het sociaal domein bij andere gemeentelijke domeinen is in de ogen van beleidsmedewerkers nog wel een aandachtspunt.



De betrokken partijen die voor dit onderzoek zijn gesproken zijn in het algemeen positief over de gang van zaken in het sociaal domein op Urk. Zoals gezegd, constateren ze een goede ontwikkeling in de laatste jaren. Dit gaat bijvoorbeeld om het informeren van gemeenteraad en adviesraad, het maken van realistische afspraken met aanbieders (al is het budgetplafond hier nog punt van discussie) als het stimuleren van samenwerking in het sociaal domein.

Hoewel we effecten van het beleid niet hebben onderzocht en hier vanuit onderzoeksperspectief dus ook geen uitspraken over kunnen doen, zien betrokken partijen voorzichtig positieve resultaten van verschillende uitvoeringsprogramma's of projecten.

Op basis van de documentstudie en de gesprekken met betrokken partijen komen we in aanvulling op bovenstaande conclusies tot zeven aanbevelingen voor het nieuwe beleidsplan.

Ga door op ingeslagen weg, verandering is kwestie van lange adem

Gesproken partijen zijn positief over de communicatie en het handelen van gemeente Urk de afgelopen jaren en zien verbeteringen t.o.v. de jaren ervoor. Daarnaast is men positief over positieve gezondheid, uitvoeringsprogramma's DURF, Mit Eenkanger, Gezond op Urk en maatregelen als schoolmaatschappelijk werk en POH jGGZ. Door meerdere samenwerkingspartners is de hoop uitgesproken dat gemeente Urk deze programma's voort wil blijven zetten omdat zij er voorzichtig positieve resultaten van zien en verwachten. Ze geven aan dat veranderingen in het sociaal domein vragen om een lange adem.

In dit verband is het ook goed om te kijken of meer zaken in het beleidsplan een plek moeten krijgen, zoals een brandpuntfunctionaris.

Heb blijvende aandacht voor samenwerking en integraliteit

Houdt blijvende aandacht voor samenwerking en integraliteit, zowel intern als met en tussen partners. De bedoeling van productief partnerschap lijkt goed te vallen bij partners (mits niet uitgevoerd met te veel nadruk op de methode), maar vraagt (vooralsnog) continue aandacht. Zeker in een sector waar sprake is van marktwerking en concurrentie zal het blijven 'schuren'.

Voor inkoop van maatwerkvoorzieningen geldt in principe een gemeentelijke financieringsfilosofie die veel sturender is. Hier past productief partnerschap minder goed en wordt door zorg- en welzijnsorganisaties meer verwacht van resultaatafspraken. Hoewel dit met name (ten onrechte) als mogelijk alternatief voor het budgetplafond wordt gezien. Hierover zal duidelijk gecommuniceerd moeten worden.

Zoek balans tussen concrete doelstellingen en flexibiliteit in beleid

Dit vereist o.a. heldere beleidslijnen en mogelijk doorvertaling in deelbeleid of verwijzing naar lopend deelbeleid. Verder moeten afspraken worden gemaakt over (uitvoering van) monitoring. Wanneer KPI's worden geformuleerd, moet ook nagedacht worden over de meetbaarheid hiervan. Ruimte voor flexibiliteit moet er blijven. Dit kan ook door frequent bij



te stellen en (nog) explicieter te zijn over wat je nieuw gaat doen en niet meer doet t.a.v. eerdere voornemens.

Leg meer (werk)afspraken vast en hang het expliciet op aan beleidsdoelstellingen

Dit ondervangt kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat en mogelijk verlies van kennis met vertrekkende personen. Nu gebeurt nog veel impliciet en lijkt koppeling met beleid soms meer in hoofden van betrokkenen te zitten.

Werk uit wat een robuuste regio en 'couleur locale' voor Urk betekenen

Zowel binnen als buiten Urk wordt de 'couleur locale' gewaardeerd. De korte lijnen, ons-kent-ons cultuur en aanpakkersmentaliteit zijn onderdeel van de 'couleur locale' die over het algemeen belangrijk worden gevonden om te behouden.

Daarnaast wordt gezien dat Urk de regio nodig heeft voor een goede (lokale) zorg en sociaal domein. Op veel terreinen (zeker binnen het zorgdomein) heeft gemeente Urk geen verantwoordelijkheid, maar is er wel maatschappelijk belang.

Het belang, de rol van de gemeente en de positie die zij in wenst te nemen ten opzichte van een veelheid aan vraagstukken moet hiervoor duidelijk zijn. Het past niet bij Urk om dit tot in detail in beleid uit te werken, maar er is wel behoefte om hier voldoende duidelijkheid over te hebben, voor zowel interne als externe gesprekken.

Kijk of meerjarige subsidie mogelijk is, dit past bij sturen op maatschappelijke effecten

Verandering vraagt lange adem. Voor maatschappelijk partners is continuïteit van activiteiten belangrijk om hier vanaf het begin op volle kracht op in te kunnen zetten. Daarnaast is het lastig binnen een paar jaar (maatschappelijk) effect te zien van interventies, laat staan binnen een jaar. Tegenover een meerjarige subsidie staan ook gerichtere/concretere tegenpresentaties en commitment op het maatschappelijk effect hiervan. Zorg- en welzijnsorganisaties staan open om hierover het gesprek aan te gaan.

Anticipeer op vergrijzing en heb aandacht voor relevante thema's

In onze gesprekken is door veel betrokkenen ook nagedacht over relevante thema's voor de komende beleidstermijn. We konden deze informatie niet direct kwijt in de beantwoording van de onderzoeksvragen, maar willen dit wel graag delen.

Veel verschillende thema's worden door één of meerdere gesproken partijen relevant gevonden voor de komende beleidstermijn: vroegtijdig signaleren, wacht- en doorlooptijden, (taboe rond) mentale gezondheid, leefstijl en preventie, informeren/geïnformeerdheid en betrokkenheid van inwoners, verbinding met veiligheid en balans tussen jongerenwerk en handhaving, verbinding met het kerkelijk platform, publieke gezondheid, inburgering en inclusiviteit.



Bijlage: Geraadpleegde documenten en gesproken partijen

Documentstudie

Bij de deskresearch zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- + Beleidsplan sociaal domein 2019-2022
- + Eindrapport 'Vier jaar leren in het Sociaal Domein: *eindrapportage toekomstgericht evaluatieonderzoek Sociaal Domein gemeente Urk*' van Wagenaar Hoes
- + Beleidsplan schuldhulpverlening 2019-2022
- + Cultuurnota 2019-2022
- + Sportnota 2019-2021
- + Uitvoeringsprogramma's voor de jaren 2020 tot en met 2023
- + Rapportage conceptafrekening 2022
- + Sociaal domein 2022, gegevens zorgkosten vanuit jaarrekening 2022
- + Collegebesluit 'Gezamenlijke aanbesteding Wmo & Jeugdzorg 2022' (29 oktober 2020)
- + Programmaplan DURF 2023 (versie 1)
- + Strategisch communicatieplan DURF 2023-2026
- + OKO Gezondheidsmonitor Jeugd 2022
- + Presentatie Inhoudelijke Ontwikkelingen Sociaal Domein 2022
- + Jaarverslag 2021 Caritas
- + Rapportage CEO Jeugd 2021 Urk
- + Rapportage CEO Wmo 2021 Urk
- + Rapportage 'Urk 2050: verder bouwen vanuit de basis. *Contouren van een uitvoeringsprogramma*' van Verwey-Jonker

Interviews

Individuele gesprekken

- + Portefeuillehouder(s) – Freek Brouwer en Nathanael Middelkoop
- + Caritas Urk – Anne Salomonson
- + Zorggroep Oude en Nieuwe Land – Job van Dijkhuizen
- + Stichting Hulp en Steun – Gerrit Meuns
- + Waypoint Urk – Nelleke Brouwer
- + Brandpuntfunctionaris GGD Flevoland – Ria Hilberink
- + Aankoopcentrale Flevoland – Frea Haker
- + Talma Urk – Wilfred Muller
- + Therapeutisch Centrum – Pim Durieux
- + Progress – Eline Quist en Gerdie Brouwer
- + Huisartsenpraktijk Het Dok – Kees de Visser en Sandra Lips



Groepsgesprekken

- + Fractievoorzitters dan wel woordvoerders gemeenteraad
- + Beleidsadviseurs Sociaal Domein
- + Adviesraad Sociaal Domein
- + Onderwijs PO en VO via LEA