



**Andersson  
Elffers  
Felix**

## Evaluatie besteding POK-middelen

*Eerste van een reeks van drie evaluaties*

# 1. Inleiding



Aanleiding en context



Onderzoeksverantwoording





# Aanleiding en context | Achtergrond

## POK-middelen (1/2)

Klik op de balk om te navigeren tussen hoofdstukken

### De POK-middelen komen voort uit de lessen uit de Toeslagenaffaire

Op 17 december 2020 heeft de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) haar verslag 'Ongekend onrecht' aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>1</sup>. In dit rapport komt naar voren dat de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Dit verwijt treft niet alleen de uitvoering, maar ook de wetgever en de rechtspraak.

Als reactie op het rapport van de POK heeft het kabinet onder meer vanaf 2021 en tot en met 2027 €150 miljoen euro per jaar (POK-middelen) vrijgemaakt voor gemeenten. Het doel van de middelen is extra ondersteuning van mensen in kwetsbare posities en voorkomen dat mensen in zo'n positie terecht komen. Deze middelen zijn bestemd voor:

- ▶ Het bieden van extra ondersteuning aan deze doelgroep, vanuit een integrale aanpak, waarin de verschillende onderdelen van hun hulpvraag in samenhang bekeken kunnen worden;
- ▶ Het verbeteren van de toegang tot het sociaal domein, zodat ook deze doelgroep de dienstverlening en ondersteuning krijgt die noodzakelijk is en waar ze recht op heeft;
- ▶ Het versterken van de preventieve aanpak om te voorkomen dat inwoners met enkelvoudige hulp en ondersteuning verder afglijden en uiteindelijk in een situatie van multiproblematiek terecht komen;
- ▶ Het versterken van de rechtspositie, juist ook van deze groep van minder zelfredzame inwoners, om te borgen dat ook zij de ondersteuning en hulp en behandeling vanuit de overheid krijgen waar ze recht op hebben.

Gemeenten investeren zelf ook al in het versterken van de dienstverlening aan (kwetsbare) inwoners. De POK-middelen zijn dan ook bedoeld om de gemeentelijke inspanningen vanuit het Rijk te ondersteunen. Ze zijn een boost om te ondersteunen wat al gedaan wordt en/of extra activiteiten op te zetten.

### De afgelopen jaren is al meer geïnvesteerd in het versterken van de gemeentelijke dienstverlening

De POK-middelen zijn specifiek bedoeld voor het verbeteren van de dienstverlening aan inwoners in een kwetsbare positie. Daarnaast zijn er voor en na de toekenning van de POK-middelen ter beschikking gesteld voor het verbeteren van dienstverlening (in den brede). Bijvoorbeeld:

- ▶ Werk aan Uitvoering (WaU, ministerie van SZW) is een overheidsbreed programma ter verbetering van de publieke dienstverlening. Departementen en uitvoeringsorganisaties en VNG werken hierin samen met andere departementen en uitvoeringsorganisaties.
- ▶ Voor inwoners in kwetsbare posities liepen al landelijke projecten en programma's als Ondersteuningsplan arbeidsmigranten, Woonplaatsbeginsel, Een thuis voor iedereen en de Doorbraakmethode.
- ▶ Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek helpt professionals van gemeenten en landelijke uitvoeringsorganisaties maatwerk te bieden bij vastgelopen multiproblematiek. Binnen PMM werken de ministeries van SZW, BZK, JenV, OCW, VWS, FIN (Toeslagen) samen met vele gemeenten en landelijke uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, CAK, CJIB, DUO, SVB en UWV om multiproblematiek te voorkomen.



# Aanleiding en context | Achtergrond POK-middelen (2/2)

## De POK-middelen zijn verdeeld over 8 actielijnen

Voor gemeenten is structureel tot en met 2027 €150 miljoen vrijgemaakt. De middelen zijn verdeeld over 8 actielijnen, waarvan de eerste zeven actielijnen inhoudelijk zijn. Hierbinnen vinden activiteiten plaats, gedeeltelijk aangestuurd vanuit bestaande landelijke programma's. De 8<sup>e</sup> actielijn is het gemeentelijke ondersteuningsprogramma, dat is belegd bij de VNG en bestaat uit zeven trajecten. Deze geven gemeenten handvatten om dienstverlening via één van de actielijnen te versterken. Bij de beschrijving van de onderzoeksresultaten worden deze actielijnen nader toegelicht.

|   | 1. Digitale overheid  | 2. Robuuste rechtsbescherming  | 3. Leervermogen aanpak kwetsbare wijken  | 4. Versterking wijkteams   | 5. Integraal werken in het sociaal domein  | 6. Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming   | 7. (Hoog) risicovol verward gedrag  |
|---|---|--|--|--|--|--|---|
| Inhoudelijke actielijnen                | Ondersteuning van mensen die digitaal minder vaardig zijn d.m.v. Informatiepunten Digitale Overheid (IDO's) | Versterking van de rechtsbescherming van inwoners door extra capaciteit voor sociale raadslieden | Geleerde lessen in stedelijke vernieuwingsgebieden worden gedeeld om leervermogen te vergroten | (Extra) middelen voor uitvoeringscapaciteit in sociale wijkteams | Aanpak van meervoudige problematiek. Kan door gemeenten worden gebruikt ter voorbereiding op de Wams | Gemeenten ontvangen middelen om toekomstscenario kind- en gezinsbescherming in te voeren | Voor aanpak mensen met meervoudige problematiek op het grensvlak van zorg en veiligheid |
| Betrokken actor(en)                     | BZK / VNG   | Divosa / JenV  | BZK / VNG  | VWS / VNG  | VNG  | VWS / JenV   | VWS / JenV  |
| 8. Gemeentelijk ondersteuningsprogramma | Focus op uitvoering   | Platform Sociaal Domein  | Integraal wijkgericht werken   | Kennisnetwerk privacy en gegevensdeling                          | Toekomstscenario jeugd- en gezinsbescherming   | Robuuste rechtsbescherming   | Organisatie en monitoring   |



# Onderzoeksverantwoording | Evaluatie POK-middelen

## Evalueren om te leren, niet om te verantwoorden

Voor de besteding van de POK-middelen is geen verantwoordingkader opgesteld en gemeenten zijn vrij de POK-middelen naar eigen inzicht in te zetten. In de ledenbrief van de VNG uit december 2021 staan wel richtlijnen genoemd voor de besteding van deze middelen<sup>1</sup>:

- ▶ Meer capaciteit in de gemeentelijke uitvoering van de dienstverlening;
- ▶ Extra ondersteuning door gemeenten voor mensen met complexe problematiek.
- ▶ Betere coördinatie tussen uitvoerders in het verlenen van ondersteuning aan mensen met meervoudige complexe problematiek;
- ▶ Versterken van het leervermogen bij gemeenten om de uitvoering continu te verbeteren.

Om te kunnen beoordelen of en hoe de toekenning van de middelen na 2027 kan worden voortgezet is door de fondsbeheerders als voorwaarde gesteld dat uiterlijk in 2027 een evaluatie van de inzet van de middelen is afgerond. Dit kan leiden tot een herziening van het budget of een aanpassing in de verdeling. De VNG en het Rijk hebben afgesproken vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan over de financiering voor de periode na 2027. Er worden daarom ook tussentijdse

evaluaties uitgevoerd met als doel om te leren over wat wel en niet werkt en hoe de middelen het beste kunnen worden ingezet.

## Over deze evaluatie

Onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) is door de VNG gevraagd om in 2024, 2025 en 2026 de evaluatie uit te voeren van de besteding van de POK-middelen door gemeenten en de eventuele effecten hiervan op inwoners. Het doel van deze evaluaties is tweeledig:

- 1. Doelmatigheid en effectiviteit van de besteding.** Sluit de besteding van de POK-middelen aan op de gestelde bestedingsdoelen, zoals hiervoor genoemd? Zijn de huidige actielijnen passend voor de doelstelling of moeten deze aangepast worden voor het vervolg?
- 2. Wijze van besteding en ervaringen hiermee.** Wat doen de gemeenten ter versterking van de dienstverlening en hoe wordt dit ervaren? Wat voor activiteiten zijn er uitgevoerd en hoe kunnen gemeenten onderling van elkaar leren?

Dit rapport geeft de resultaten weer van de eerste evaluatie. Omdat de tijd waarin de gemeenten de middelen hebben kunnen besteden nog relatief kort is, richt deze evaluatie zich met name op de besteding van de POK-middelen. In volgende evaluaties zijn ook de effecten hiervan onderwerp van onderzoek.



# Onderzoeksverantwoording | Evaluatiemethode

## We hebben kwantitatieve en kwalitatieve methoden ingezet

Dit onderzoek omvatte zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden die elkaar onderling aanvulden. We hebben op verschillende manieren informatie verzameld:

- **Documentenanalyse:** We hebben achtergrondinformatie verzameld over de programma's en projecten binnen de verschillende actielijnen en besteding van de POK-middelen vanuit diverse beleidsdocumenten. Ook hebben we van zoveel mogelijk gemeenten de bestedingsplannen en/of raadsbesluiten bestudeerd die inzicht geven in de besteding van de POK-middelen. Omdat gemeenten geen verantwoording aan het Rijk hoeven af te leggen over de besteding van de middelen, blijkt de beschikbare gemeentelijke informatie hierover beperkt.
- **Data-analyse:** We hebben vanuit de database van het gemeentefonds en informatie vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en VNG geanalyseerd hoe de POK-middelen zijn verdeeld over de actielijnen en de gemeenten.
- **Enquête onder gemeenten:** we hebben een enquête opgesteld om inzichten te krijgen in de allocatie van middelen, ervaringen en uitkomsten. De enquête diende ook als springplank voor verdiepende gesprekken met gemeenten. De enquête is door beleids- en financieel verantwoordelijken van 11 gemeenten ingevuld en de resultaten geven daarmee geen representatief beeld voor de besteding van de POK-middelen door alle gemeenten. De resultaten zijn daarom indicatief meegenomen bij de beschrijving van de besteding van de middelen door gemeenten.

- **Interviews:** We hebben met beleidsverantwoordelijken van 13 gemeenten gesproken over de inzet van de POK-middelen in deze gemeenten en ervaringen hiermee. Drie van deze gemeenten hebben ook de enquête ingevuld. Ook hebben we gesproken met relevante betrokkenen bij de actielijnen en ondersteuningstrajecten vanuit de VNG, ministeries en samenwerkingspartners. Daarnaast hebben we korte gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van twee Zorg- en Veiligheidshuizen.

## Er is gekozen voor een verhalende aanpak

Vanwege de beperkt beschikbare documentatie over de besteding van de POK-middelen door gemeenten en de lage respons op de enquête is het in deze evaluatie niet mogelijk gebleken om een integraal overzicht te geven van de wijze waarop gemeenten de POK-middelen hebben ingezet. De verschillende methoden hebben echter wel degelijk veel inzichten opgeleverd over de inzet van en ervaringen met de POK-middelen. Om deze optimaal naar voren te brengen, hebben we ervoor gekozen om, naast een algemene beschrijving van de resultaten, de verhalen van gemeenten uit te lichten die op verschillende wijzen met de POK-middelen aan de slag zijn gegaan. Deze verhalen bieden een concreet inzicht in de praktijkervaringen en uitdagingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd.

## Nog geen data beschikbaar over het effect van de middelen

We kunnen nog beperkt zeggen wat de effecten van de middelen zijn. Dit heeft te maken met het feit dat in veel gemeenten de opstart van de besteding tijd nodig had, waardoor de diverse activiteiten en projecten nog relatief kort lopen.

## 2. Verdeling middelen



Wijze van uitkering per actielijn



Middelen per actielijn



Middelen per gemeente



Proces van verdeling





# Wijze van uitkering per actielijn

## De middelen worden op drie manieren uitgekeerd over de actielijnen

Voor de periode van 2021 tot en met 2027 wordt per jaar € 150 miljoen uitgekeerd. Deze middelen worden verdeeld over acht actielijnen, zoals omschreven op [pagina 4](#). De middelen worden in grote lijnen via drie wegen uitgekeerd: via de Rijksbegroting, via decentralisatie-uitkeringen binnen het gemeentefonds of via de algemene uitkering binnen het gemeentefonds<sup>1</sup>. Onderstaande figuur illustreert welke actielijn op welke manier wordt uitgekeerd.

| Jaarlijks totaalbedrag aan POK-middelen  |   |  |   |  |   |   |
|--|---|--|---|--|---|---|
| Via de Rijksbegroting  |   | Gemeentefonds - Decentralisatie-uitkering (DU)   |   |  | Gemeentefonds - Algemene uitkering (AU)   |   |
| <b>Actielijn 1</b><br>Digitale dienstverlening en de IDO's. Voor de IDO's verloopt dit via een SPUK <sup>2</sup> . Daarnaast is er ondersteuning <sup>3</sup> die via de Rijksbegroting wordt toegekend. | <b>Actielijn 8</b><br>Middelen voor de programmatische ondersteuning van de VNG wordt via de Rijksbegroting toegekend in 2022 t/m 2024 <sup>4</sup> . Vanaf 2025 is het de bedoeling dat dit vanuit de middelen uit de AU wordt gefinancierd. | <b>Actielijn 6</b><br>Voor toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming worden via een DU middelen uitgekeerd aan de hand van de verdeling over de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang. | <b>Actielijn 7</b><br>De 25 centrumgemeenten van de veiligheidsregio's ontvangen de middelen voor risicovol verward gedrag. | <b>Actielijn 3</b><br>Voor systeemleren en stedelijke vernieuwing kregen 15 gemeenten met stedelijke vernieuwingsgebieden in 2021 en 2022 middelen om de lessen uit die gebieden deelbaar en bruikbaar te maken voor alle gemeenten. | <b>Actielijnen 2 en 3</b><br>Alle gemeenten krijgen middelen voor robuuste rechtsbescherming (2) en voor systeemleren (3) uitgekeerd in het cluster Bestuur en Ondersteuning. | <b>Actielijnen 4 en 5</b><br>De middelen voor Versterking uitvoeringscapaciteit wijkteams en de Impuls integraal werken worden aan alle gemeenten uitgekeerd in het cluster Sociale Basisvoorzieningen. |

1. In de [bijlage](#) staat een toelichting op de onderdelen van het gemeentefonds.
2. Een SPUK is een specifieke uitkering. Deze worden uitgegeven door het Rijk om bepaald beleid van de Rijksoverheid uit te voeren. De Rijksoverheid bepaalt of een gemeente een SPUK krijgt, hoeveel geld de gemeente krijgt en waar de gemeente het geld aan besteedt.
3. Er is programmatische ondersteuning van de KB, de nationale bibliotheek, en er is een VNG-project om gemeenten hierover te informeren.
4. De VNG heeft ervoor gekozen om een deel van deze ondersteuning bij Divosa uit te zetten.





# Middelen per actielijn

## De oorspronkelijke verdeling is tussentijds gewijzigd

In de tabel rechts staan de geplande middelen per actielijn voor de jaren 2021 tot en met 2027 zoals aangekondigd in de VNG ledenbrief van december 2021<sup>1</sup> en de decembercirculaire 2021 van het Gemeentefonds<sup>1</sup>. De oorspronkelijke verdeling is niet volledig gerealiseerd. Er is namelijk een aantal wijzigingen. Deze worden met een nummer aangegeven in de tabel, en worden hieronder toegelicht:

- Gemeentelijk ondersteuningsprogramma:** Voor 2021 en 2022 is twee keer €10 mln gereserveerd op de BZK-begroting. Voor 2022 heeft de VNG hier een subsidieaanvraag ingediend. Voor 2021 heeft deze aanvraag niet tijdig plaats kunnen vinden.
- Toekomstscenario:** Voor toekomstscenario kind- en gezinsbescherming zijn afwijkende afspraken gemaakt tussen VWS en de VNG. Hierdoor is minder geld via het gemeentefonds uitgekeerd. In totaal zijn wel de bedragen uitgegeven zoals die in de tabel staan.

## De toegewezen bedragen tellen niet elk jaar op tot € 150 miljoen

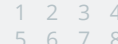
In 2021 en 2022 tellen de geplande bedragen op tot €150 mln. In 2023 tellen de bedragen op tot €151 mln, in 2024 en 2025 tot €148 mln. In 2026 en 2027 is het verschil groter; de bedragen tellen dan slechts op tot €130 mln. Voor de resterende €20 mln moeten nog afspraken worden gemaakt tussen het Rijk en VNG over de verdeling. Mogelijk wordt dit bedrag volgens dezelfde verdeelsleutel over de actielijnen verdeeld als in 2025.

<sup>1</sup> [VNG ledenbrief](#)

<sup>2</sup> [Decembercirculaire gemeentefonds 2021](#)

|  | 2021            | 2022            | 2023            | 2024            | 2025            | 2026 | 2027 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------|------|
| <b>Rijksbegroting BZK</b>                          |                 |                 |                 |                 |                 |      |      |
| 1. Digitale overheid                               | 16              | 23              | 35              | 35              | 35              | 35   | 35   |
| 8. Gemeentelijk ondersteuningsprogramma            | 10 <sup>1</sup> | 10 <sup>1</sup> |                 |                 |                 |      |      |
| <b>Decentralisatie-uitkering gemeentefonds</b>     |                 |                 |                 |                 |                 |      |      |
| 3. Versterken leervermogen aanpak kwetsbare wijken | 5               | 5               |                 |                 |                 |      |      |
| 6. Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming     |                 | 23              | 23 <sup>2</sup> | 23 <sup>2</sup> | 23 <sup>2</sup> |      |      |
| 7. (Hoog) risicovol verward gedrag                 | 10              | 10              | 10              | 10              | 10              | 10   | 10   |
| <b>Algemene uitkering gemeentefonds</b>            |                 |                 |                 |                 |                 |      |      |
| 2. Robuuste rechtsbescherming                      | 23              | 23              | 25              | 25              | 25              | 25   | 25   |
| 3. Versterken leervermogen aanpak kwetsbare wijken | 5               | 5               | 10              | 10              | 10              | 10   | 10   |
| 4. Versterking wijkteams                           | 45              | 45              | 45              | 45              | 45              | 50   | 50   |
| 5. Integraal werken in het sociaal domein          | 36              | 6               | 3               |                 |                 |      |      |

Tabel 1: Verdeling POK-middelen over de actielijnen, zoals gepland in decembercirculaire 2021. Bedragen in miljoenen euro's.



# Middelen per gemeente

## Gemeenten kunnen lokaal aan de slag met middelen van vier actielijnen

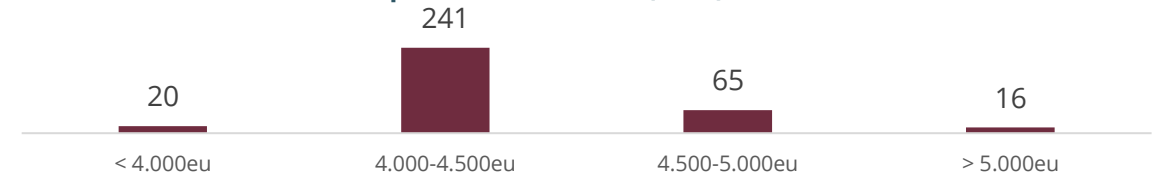
Zoals gesteld worden twee actielijnen uitgekeerd via de Rijksbegroting. Deze middelen komen dus niet direct terecht in de gemeentelijke begroting gemeente. Voor twee andere actielijnen worden de middelen uitgekeerd voor regionaal beleid aan de desbetreffende centrumgemeenten<sup>1</sup>. De andere vier actielijnen worden via de algemene uitkering uitgekeerd aan alle gemeenten. Dit betreft actielijnen: 2. Robuuste rechtsbescherming, 3. Versterken leervermogen aanpak kwetsbare wijken<sup>2</sup>, 4. Versterking wijkteams, en 5. Integraal werken in het sociaal domein.

## De meeste gemeenten ontvangen tussen de € 4.000 en € 4.500 aan POK-middelen per 1.000 inwoners vanuit de algemene uitkering

Per gemeente kunnen we aan de hand van de totaalbedragen per actielijn en de verdeelmodellen per cluster van de algemene uitkering benaderen hoeveel POK-middelen een gemeente ontvangt om lokaal te besteden.<sup>3</sup> De totaal ontvangen POK-middelen per gemeente bevinden zich in 2023 tussen de €8.500 (Schiermonnikoog) en €5.500.000 (Amsterdam). Voor 102 gemeenten is het totale bedrag lager dan €100.000, 8 gemeenten ontvingen meer dan €1 mln.

Genormaliseerd per 1.000 inwoners variëren de bedragen in 2023 van €3.800 tot tot €8.600 aan POK-middelen per 1.000 inwoners. In de grafiek rechts is te zien dat de meeste gemeenten tussen de € 4.000 en € 4.500 aan POK-middelen ontvangen per 1.000 inwoners.

Aantal gemeenten met hoeveelheid POK-middelen via AU per 1.000 inwoners (2023)



## De POK-middelen maken slechts een klein deel uit van de algemene uitkering

De algemene uitkering is een ongeoormerkt bedrag dat gemeenten ontvangen. De middelen voor de vier actielijnen zijn onderdeel van dit bedrag. De hoogte van de bedragen per actielijn per gemeente worden bepaald aan de hand van het verdeelmodel van het bijbehorende cluster.

- ▶ Actielijnen 2 en 3 vallen in het cluster Bestuur en Ondersteuning. Het bedrag aan POK-middelen in dit cluster betreft 1,02% van de gehele uitkering in dit cluster.
- ▶ Actielijnen 4 en 5 vallen in het cluster Sociale Basisvoorzieningen. In dit cluster betreft het bedrag aan POK-middelen 0,58% van de gehele uitkering in het cluster.

*De volgende pagina reflecteert verder op de grootte van deze bedragen.*

1. De bedragen per centrumgemeente zijn te vinden in de [Decembercirculaire 2021](#).

2. Actielijn 3 wordt aan alle gemeenten uitgekeerd. In 2021 en 2022 werd op een specifiek onderdeel aan een selectie gemeenten uitgekeerd via een decentralisatie-uitkering, zie [pagina 8](#).

3. Steekproefsgewijs hebben we dit gecheckt bij de begrotingen van gemeenten. De bedragen komen niet exact overeen, maar zitten voor de steekproef wel in dezelfde categorie.



# Proces van verdeling (1/2)

De Toeslagenaffaire veroorzaakte een golf van verontwaardiging door het land en daarmee een roep om 'dit nooit weer' te laten gebeuren. Vanuit deze context zijn de POK-middelen vrijgemaakt en toebedeeld. Deze context had invloed op het 'waartoe' middelen zijn verstrekt, op de wijze waarop de middelen zijn verstrekt en op de inhoudelijke labeling van de middelen.

## De middelen zijn bedoeld ter versterking van bestaande dienstverlening

Zoals geschetst op de vorige pagina betreffen de middelen 1,02% van het cluster Bestuur en Ondersteuning, en 0,58% van het cluster Sociale Basisvoorzieningen. Dit zijn hiermee geen enorme financiële impulsen. Tegelijkertijd zijn de middelen bedoeld om te ondersteunen in bestaande taken, en een 'zetje in de goede richting te geven'. In gesprekken met gemeenten is niet naar voren gekomen dat de hoeveelheid middelen hier te marginaal voor zou zijn. Wel is genoemd dat de doelstellingen van de POK-middelen mogelijk te ambitieus zijn om puur met deze middelen te bereiken.

## De middelen zijn bewust ongeoormerkt verstrekt aan gemeenten

In gemeenten zijn verschillende aandachtspunten met betrekking tot de dienstverlening aan inwoners (in kwetsbare posities). Door de middelen ongeoormerkt te verstrekken kan lokaal maatwerk worden geleverd. Ook speelt dit in op de verschillende fases waarin gemeentelijke inzet zich bevindt: de ene gemeente is al heel ver met een bepaalde aanpak, waar een andere deze aanpak nog aan het ontwikkelen is. Daarnaast is er geen verantwoording aan het Rijk

benodigd wat de administratieve last beperkt. De middelen zijn wel gelabeld. Het ondersteuningsprogramma vanuit de VNG wordt gezien als een middel dat de bestedingen kan helpen stroomlijnen.

De voor deze evaluatie gesproken gemeenten geven in meerderheid aan dat de grote mate van beleidsvrijheid en de beperkte mate van administratieve last bevalt. Wel is er een minderheid die aangeeft dat het hierdoor moeilijk is de middelen intern te claimen en te volgen. Vooral gemeenten die de middelen niet direct op een post hebben gereserveerd ervaren dit. Eén gemeente koppelt dit aan een ervaren tegenstrijdigheid: met oog op de grote aandacht van Den Haag op dit thema wordt verwonderend gekeken naar deze kwetsbare vorm van uitkeren. Alhoewel de beleidsvrijheid zeker wenselijk wordt geacht, is het een risico dat activiteiten op dit thema komen te vervallen wanneer gemeenten met financiële tekorten kampen.

## Met de wijze van uitkeren geeft het Rijk een signaal

Naast de impuls die de middelen op de inhoudelijke doelstellingen moeten bewerkstelligen is er ook de wens om in de samenwerking tussen Rijk en gemeenten een beweging te maken naar meer uitgaan van vertrouwen, gelijkwaardigheid, beleid dienstbaar aan de uitvoering, het verstevigen van de netwerksamenwerking en het plek geven aan samen leren. De wijze van uitkeren van de middelen speelt hierin een rol: deze kan de gewenste beweging versterken of juist teniet doen. Ook een instrument als deze evaluatie speelt daarin een rol.



# Proces van verdeling (2/2)

## De meegegeven actielijnen zijn moeilijk uitlegbaar

Gemeenten versterken op allerlei manieren de dienstverlening aan burgers in kwetsbare positie. Onder meer aan de hand van de onderwerpen van de zeven inhoudelijke actielijnen. Waarom specifiek deze zeven inhoudelijke onderwerpen zijn uitgekozen om als richtlijn mee te geven, is moeilijk uitlegbaar. De actielijnen zijn ontstaan onder hoge tijdsdruk, opgesteld door VNG en departementen.

Uit de evaluatie blijkt dat gemeenten veelal een eigen lijn hebben gekozen en de zeven inhoudelijke onderwerpen als inspiratie hebben benut (zie [hoofdstuk 3](#)). We hebben geen signalen ontvangen dat de actielijnen helemaal niet passend zijn in verhouding met de doelstellingen, maar ook niet dat dit 'de meest prioritaire' acties zijn in het kader van het verbeteren van de dienstverlening.

Sommige gemeenten vinden de actielijnen te sturend en te weinig rekening houden met lokale situaties. Andere hadden juist graag meer voorbeelden en handvatten ter inspiratie wenselijk gevonden.

## De informatievoorziening is gefragmenteerd

Op 14 december 2021 zijn de POK-middelen bekend gemaakt via een ledenbrief van de VNG. Met betrekking tot de informatievoorziening die hierna volgde merken gesproken gemeenten een aantal zaken op:

- De naam POK-middelen is niet gekoppeld gebleven aan de middelen. Deels is dit

wenselijk: de koppeling aan de kinderopvangtoeslagenaffaire kan verwarrend zijn, omdat dit juist dienstverlening aan een bredere doelgroep betreft. Aan de andere kant is er vanuit gemeenten geen goed beeld van deze middelen, aangezien ze niet als POK-middelen worden verwerkt.

- Een aantal gemeenten merkt op dat er beperkt actief informatie wordt aangeboden vanuit de VNG. Gemeenten kunnen op eigen initiatief gebruik maken van de ondersteuningsprogramma's. Dan moet een gemeente echter wel weten dat deze middelen en ondersteuningsprogramma's er zijn. Dit is niet altijd bekend. In sommige gevallen komt dit door personele wisselingen.
- Wanneer gemeenten aanvankelijk middelen hadden toegevoegd aan de algemene uitkering, en later met specifieke activiteiten op dit thema aan de gang willen, wordt dit als uitdagend ervaren. Er is enkel historische informatie, en er is geen duidelijk aanspreekpunt vanuit de VNG.

## Gevolg: bestaan van POK-middelen bij veel gemeenten onbekend

Uit diverse gesprekken die we hebben gevoerd met gemeenten en VNG komt naar voren dat professionals in het sociaal domein in veel gemeenten vaak niet bekend zijn met het bestaan van de POK-middelen. De benaming werd soms ten onrechte geassocieerd met de middelen die gemeenten ontvangen voor het helpen van gedupeerden van de toeslagenaffaire. Ook werd regelmatig gerefereerd aan de eenmalige POK-vouchers die gemeenten konden aanvragen bij de VNG (zie [pagina 30](#)), en die wel bij veel beleidsverantwoordelijken van gemeenten bekend zijn.

## 3. Besteding middelen



Besteding door gemeenten



Besteding per actielijn



Enmalige POK-vouchers





# Besteding middelen

In dit hoofdstuk gaan we in op de besteding van POK-middelen. We beschrijven eerst in het algemeen hoe gemeenten in het algemeen met deze middelen zijn omgegaan. Vervolgens beschrijven we per actielijn waar de middelen aan zijn besteed. Voor iedere actielijn gaan we in op de volgende 3 vragen:

1. Wat houdt deze actielijn in?
2. Wat is in de evaluatieperiode gerealiseerd?
3. Wat is de bijdrage van de POK-middelen?

Hierbij gaan we zowel in op de initiatieven en ervaringen van gemeenten, als de eventuele bijdragen vanuit landelijke programma's en projecten.

## Verhalen van gemeenten

Ter kleuring wisselen we de beschrijving van deze actielijnen af met verhalen van diverse gemeenten over de wijze waarop zij zijn omgegaan met de POK-middelen, wat ze hebben gerealiseerd en hoe ze het proces hebben ervaren. De gemeenten die aan bod komen, staan in de landkaart rechts weergegeven. Door op de naam van de gemeente te klikken, springt het rapport naar de desbetreffende pagina.





# Besteding door gemeenten (1/2)

## Er is geen overkoepelend overzicht van de besteding door gemeenten

De POK-middelen zijn voor het grootste gedeelte uitgekeerd aan de gemeenten via de algemene uitkering van het Gemeentefonds. De middelen zijn niet specifiek geormerkt als POK-middelen, alleen bij de eerste uitkering in 2021 zijn de mutaties gespecificeerd met de benamingen van de vier bijbehorende actielijnen. Vanaf 2022 zijn de middelen niet meer als zodanig zichtbaar in de uitkeringen van het gemeentefonds. Bij een groot deel van de gemeenten zijn de POK-middelen dan ook niet separaat zichtbaar in de begrotingen. Een deel van de gemeenten heeft de middelen direct voor de totale looptijd (t/m 2027) apart gezet in een bestemmingsreserve en daarvoor een (meerjarig) bestedingsplan ontwikkeld. Andere gemeenten hebben geen specifieke plannen gemaakt, maar de middelen wel specifiek toegekend aan relevante afdelingen of initiatieven, bijvoorbeeld extra financiering voor de wijkteams. Maar gezien de beperkte gemeentelijke documentatie die we over de besteding van deze middelen hebben kunnen vinden, lijken de middelen bij een groot aantal gemeenten ongeormerkt te zijn opgenomen in de gemeentelijke begroting.

## Vooraf (middel)grote gemeenten hebben bestedingsplannen opgesteld

Uit het bureauonderzoek en de enquête kwam naar voren dat vooral de grotere en middelgrote gemeenten bestedingsplannen hebben opgesteld naar aanleiding van de middelen. Hiervoor zijn verschillende mogelijke oorzaken aan te wijzen. Ten

eerste hebben deze gemeenten zowel absoluut als relatief meer middelen ontvangen, zodat zij meer ruimte hebben om deze aan specifieke initiatieven toe te wijzen. Ook hebben binnen zij de organisatie meer capaciteit beschikbaar om met specifieke plannen aan de slag te gaan. Een derde oorzaak ligt in de onbekendheid met het bestaan van de POK-middelen (zie [pagina 12](#)), waardoor beleidsverantwoordelijken in het sociaal domein deze middelen intern niet 'claimen' voor bestedingsdoelen die hiermee samenhangen.

## De bestedingsdoelen van gemeenten verschillen van elkaar

De gemeenten die de POK-middelen wel specifiek hebben ingezet, hebben deze besteed aan een grote diversiteit aan bestedingsdoelen en activiteiten. Door het relatief kleine aantal gemeenten waarvan de bestedingsdoelen bekend zijn en de verschillen tussen deze gemeenten, is het lastig om een volledig overzicht te geven van de besteding. Enkele thema's die bij veel gemeenten terugkomen, zijn: verbeteren van de toegang tot dienstverlening, verbeteren van de rechtsbescherming, versterking van de wijkteams en integraler samenwerken binnen het sociaal domein. We zien dat gemeenten zowel inzetten op de versterking van de dienstverlening in het algemeen, als specifiek op verbetering voor de groep inwoners in kwetsbare posities.



# Besteding door gemeenten (2/2)

## Geen bestedingsplan ≠ geen versterking dienstverlening

Dat de POK-middelen niet in alle gemeenten specifiek zijn besteed, wil niet zeggen dat deze gemeenten niet bezig zijn met het versterken van hun dienstverlening. Uit gesprekken met verschillende gemeenten en betrokkenen bij de VNG blijkt dat dit een actueel thema is waarin op allerlei manieren wordt geïnvesteerd, door grote en kleine gemeenten. Het is echter vanuit dit onderzoek niet mogelijk om hiervan een representatief beeld te geven.

## De POK-middelen zijn vaak gebruik als boost, kickstarter of smeerolie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de POK-middelen op verschillende manieren zijn ingezet. In enkele gemeenten hebben ze ertoe geleid dat al lopende programma's en projecten een (nodige) boost kregen. Bij andere gemeenten dienden de middelen juist als kickstarter voor programma's die anders niet of moeilijk van de grond zouden kunnen komen. Ook zijn de middelen ingezet als smeerolie, om bestaande initiatieven met elkaar te verbinden en meer vanuit een integrale werkwijze te kunnen opereren.

## De actielijnen zijn vaak gebruikt als inspiratie voor besteding

De actielijnen zijn door de gemeenten verschillend gebruikt bij de besteding van de middelen. Voor veel gemeenten dienden ze als inspiratie bij het opstellen van de plannen, een deel van de gemeenten heeft de middelen specifiek per actielijn ingezet. Maar andere gemeenten hebben eigen thema's gekozen om beter aan te

sluiten op de behoeften van de inwoners en lopende initiatieven. In de praktijk blijken deze toch vaak gelinkt te kunnen worden aan één of meerdere actielijnen.

## Voorkomen van (indirecte) discriminatie niet benoemd als expliciet doel

Eén van de aanleidingen voor de POK-middelen was dat (indirecte) discriminatie in dienstverlening (onbewust) kan voorkomen bij gemeenten; de middelen zouden kunnen bijdragen aan het voorkomen hiervan. Uit de evaluatie komt naar voren dat het voorkomen van (indirecte) discriminatie echter geen expliciet onderdeel is van de aanpak voor besteding van de POK-middelen. Een deel van de respondenten geeft aan dat dit thema wel de aandacht heeft van de gemeente en daarmee impliciet onderdeel uitmaakt van de aanpak.

## Monitoring vindt veelal plaats via bestaande instrumenten

De meeste gemeenten die de POK-middelen specifiek inzetten, monitoren ook de besteding hiervan. Dit wordt voornamelijk gedaan via al lopende instrumenten. Bij een deel van de gemeenten is een specifieke coördinator/regisseur benoemd die de uitvoering van het bestedingsplan monitort, bij andere gemeenten is een actiehouder per initiatief/programma of is de verantwoordelijkheid belegd bij de managers sociaal domein.

Een aantal gemeenten legt verantwoording af aan de gemeenteraad, maar sommige nemen alleen de wethouder mee in het proces. In sommige gemeenten is de verantwoording over de POK-middelen opgenomen in de P&C-cyclus.





## Enschede

### De POK-middelen als smeerolie

Enschede heeft relatief veel inwoners die zich in een kwetsbare positie bevinden. De toekenning van de POK-middelen werd door de gemeente dan ook gezien als kans om echt een stap voorwaarts te maken in de dienstverlening aan deze doelgroep.

De middelen zijn bij ontvangst direct toegevoegd aan een bestemmingsreserve en de gemeente heeft een gedetailleerd bestedingsplan ontwikkeld. Hierbij heeft de gemeente er bewust voor gekozen de middelen niet in te zetten voor grootschalige nieuwe initiatieven, maar juist voor versterking van datgene wat er al is. Bij de uitwerking zijn 3 uitgangspunten gehanteerd: *(1) De leefwereld van de inwoner staat centraal; (2) Zoek de passende oplossing, zo eenvoudig waar kan, zo 'out of the box' waar nodig; (3) Borg een succesvolle aanpak in plaats van weer een nieuw experiment op te starten.*

De middelen worden gezien als 'smeerolie' om bestaande initiatieven, projecten en mensen aan elkaar te verbinden. Alleen het opstellen van het bestedingsplan heeft hierbij al een positief effect gehad, doordat het inzichtelijk maken van wat er al gebeurt ervoor heeft gezorgd dat mensen elkaar beter weten te vinden en diverse kruisbestuivingen zijn ontstaan. Dit heeft bijvoorbeeld geresulteerd in:

- een versterking van de samenwerking tussen het Klantcontactcentrum en de Wijkwijzers over Overheidsloket- en inkomensvragen;
- een samenwerkingsagenda tussen Juridische Zaken, Werk en Inkomen, de Wijkteams en het Juridisch Loket om juridische vragen van inwoners beter te kunnen beantwoorden;
- gezamenlijke scholing van verschillende teams binnen het sociaal domein zodat men dezelfde taal spreekt en op eenzelfde manier werkt, om integraal werken te bevorderen.

Er is één regievoerder benoemd die de uitvoering van het bestedingsplan coördineert en één manager beheert de bijbehorende budgetten. De realisatie van het bestedingsplan wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de diverse domeinen binnen de gemeente (sociaal, dienstverlening, juridische zaken e.d.).



## Pijnacker-Nootdorp

### Interne scan als startpunt voor verbetering

Pijnacker-Nootdorp heeft een uitgebreid traject gelopen om de POK-middelen zo goed mogelijk in te zetten bij wat er lokaal nodig is. Er is eerst een brede scan gemaakt: waar staat de gemeente nu in (het verbeteren van) de dienstverlening aan inwoners in kwetsbare posities? Waar liggen verbeterpunten? Stappen die zijn genomen om te komen tot een bestedingsplan zijn:

- startgesprek met management van de afdelingen Beleid en Sociaal Domein, met gemeentesecretaris en verantwoordelijk bestuurder
- brainstorm met medewerkers met verschillende portefeuilles
- uitwisseling op management niveau over kansen
- toetsing bij externe partners
- toets bij de adviesraad sociaal domein
- vaststelling aanpak door gemeenteraad

Met de POK-middelen zijn met name nieuwe activiteiten (deels aan de hand van de actielijnen) opgezet. Onder andere: ondersteunen van herintreders, digitale overheid, pilot sociaal raadslieden.

De middelen zijn in een bestemmingsreserve gestort en de besteding hiervan wordt nauwgezet gemonitord. De besteding loopt in de P&C cyclus mee en in 2025 zal een voortgangsrapportage naar de raad worden gestuurd.



# Actielijn 1: Digitale Overheid



## Wat houdt actielijn 1 in?

Veel van de dienstverlening van de overheid gaat tegenwoordig digitaal. Voor digitaal minder vaardige inwoners is dat een uitdaging. Daarnaast is het op dit moment weinig transparant waar en hoe gegevens tussen (overheids-)organisaties worden gedeeld en hoe zij beschikbaar zijn of worden gemaakt voor jezelf en anderen. In actielijn 1 wordt gewerkt aan een digitale overheid die transparant en navolgbaar is en die hulp biedt aan minder digitaal vaardige inwoners om hun overheidszaken goed te beheren.

## Wat is in de evaluatieperiode gerealiseerd?

Vanuit de POK-middelen is €35 mln. beschikbaar gesteld voor actielijn 1. Dit bedrag is over een aantal projecten verdeeld:

- €17,13 mln. voor informatiepunten digitale overheid (IDO's), verdeeld onder NL gemeenten. Verdeeld via een SPUK 1-1-2023. Er zijn inmiddels 673 IDO's gerealiseerd in bibliotheken. De ervaringen hiermee zijn erg goed. De punten hebben een groot bereik en een groot aantal vragen van inwoners komt er binnen. Er wordt nu gekeken naar doorontwikkeling van de IDO's (kan dit breder uitgerold worden dan in de bibliotheken, kunnen ook semi-publieke partijen aansluiten bij de IDO-dienstverlening, kunnen ook overheidsbrede loketten verbonden worden met de IDO's?).

- VNG project Lokale regie op IDO's om gemeenten te informeren over de financieringsstroom die is verplaatst van de KB naar gemeenten. Er is een nulmeting voor de decentralisatie uitgevoerd en een één-meting erna. Er is ook een handreiking opgesteld.
- Programmatische ondersteuning Koninklijke Bibliotheek, via Ministerie van BZK.
- De VNG heeft een 'Omni-channel' gerealiseerd. Dit is een soort track & trace voor de publieke sector waarin je als inwoner inzicht kan krijgen in de behandeling van jouw 'zaak' door de overheid. Dit levert grote meerwaarde op voor transparante dienstverlening. De VNG heeft met de POK-middelen een voortraject kunnen uitvoeren. Nu moet het in samenwerking met leveranciers worden geïmplementeerd in applicaties.

## Wat is de bijdrage van de POK-middelen?

De bijdrage van de POK-middelen op het onderwerp 'digitale overheid' is groot. Zo bestond het idee van de IDO's al langer, ook in pilotvorm. Echter, zo zeggen betrokkenen, zou het structureel maken van de IDO's niet zijn gelukt zonder de POK-middelen.

Voor het Omni-channel hebben de POK-middelen een enorm vliegwieleffect gehad. Door de POK-middelen is het Omni-channel veel eerder dan anders echt tot realisatie gekomen.



# Actielijn 2: Robuuste rechtsbescherming

## Wat houdt actielijn 2 in?



De toegang tot sociaal juridische ondersteuning en rechtshulp is voor inwoners per gemeente verschillend georganiseerd. Het programma Robuuste rechtsbescherming heeft als doel om het basisrecht van alle inwoners op onafhankelijke sociaaljuridische ondersteuning op lokaal niveau te garanderen. De toegang tot deze hulp moet laagdrempeliger en beter, oftewel 'robuster' worden. De coördinatie van het programma is belegd bij Divosa en Sociaal Werk Nederland.

## Wat is in de evaluatieperiode gerealiseerd?

Veel gemeenten die de POK-middelen specifiek hebben ingezet, hebben initiatieven genomen om de rechtsbescherming te verbeteren. Dit is gedaan op verschillende manieren. Een veel genoemd bestedingsdoel is het beter ondersteunen en versterken van de sociaal raadslieden. Ook hebben een aantal gemeenten ingezet op verbeterde samenwerking tussen deze raadslieden. Een ander initiatief dat meermaals is genoemd, is het verbeteren van de klachtenprocedure, bijvoorbeeld door het aanstellen van een klachtcoördinator. Andere activiteiten waarop is ingezet is de ondersteuning van (her)intreders op de arbeidsmarkt, trainingen voor conflicthantering en een verbinding tussen het juridisch en sociaal domein.

Vanuit het programma Robuuste rechtsbescherming zijn gemeenten door Divosa ondersteund bij deze initiatieven:

- Met gemeenten en stakeholders is een gezamenlijke ambitie opgesteld, zodat gemeenten vanuit dezelfde visie, kaders en gemeenschappelijke taal werken. Met deze betrokkenen is een lerend netwerk gestart om kennis en ervaringen

met elkaar te delen.

- Er is een handreiking opgesteld voor gemeenten die professionals in de uitvoering, beleidsmedewerkers en leidinggevenden bouwstenen geeft om op lokaal niveau de toegang tot sociaaljuridische ondersteuning voor alle inwoners te organiseren. Ook worden trainingen en workshops georganiseerd.
- Er is laagdrempelige ondersteuning beschikbaar voor gemeenten bij vragen over de inrichting van sociaal-juridische dienstverlening en rechtshulp. Door dit te centreren, hoeven gemeenten niet individueel het wiel uit te vinden.

## Wat is de bijdrage van de POK-middelen?

Divosa was al bezig met de ontwikkeling van het programma Robuuste Rechtsbescherming. De POK-middelen voor dit onderdeel van actielijn 8 hebben een boost gegeven aan de ondersteuning aan gemeenten vanuit dit programma.

Robuuste rechtsbescherming is een actielijn waar gemeenten gemiddeld meer op in hebben gezet dan de andere actielijnen. In de meeste gevallen heeft de POK ervoor gezorgd dat er versterking heeft plaatsgevonden van reeds bestaande instrumenten of programma's. In het geval van de sociaal raadslieden en de interne klachtenprocedure was dit bijvoorbeeld het geval. Daarnaast hebben de middelen ervoor gezorgd dat rechtsbescherming als een thema wordt beschouwd; bij meerdere gemeenten is er niet één aanspreekpunt voor rechtsbescherming, maar zorgen de middelen dat dit geagendeerd kan worden.



# Actielijn 3: Versterken leervermogen aanpak kwetsbare wijken

## Wat houdt actielijn 3 in?

In een aantal gebieden in Nederlandse steden staan de leefbaarheid en veiligheid onder druk. Inwoners hebben te maken met een stapeling van problemen. Vanuit het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) wordt de leefbaarheid en veiligheid in 20 stedelijke gebieden aangepakt. Hier hoort ook het opzetten van een lerend systeem bij waarin uitwisseling wordt gestimuleerd, lessen worden gedeeld en ondersteuning op maat wordt. Actielijn 3 richt zich op het versterken van dit leervermogen.

## Wat is in de evaluatieperiode gerealiseerd?

Binnen het NPLV werden belangrijke stappen gezet richting integraal gebiedsgericht werken in 20 geselecteerde gebieden. De inzet van instrumenten zoals de Wijkwijzer<sup>1</sup> en de aanstelling van gebiedsadviseurs droegen bij aan een gestructureerde aanpak. Hierdoor kregen lokale initiatieven meer aandacht en ondersteuning op maat.

De NPLV benadering is een benadering van gelijkwaardigheid, naast elkaar staan als overheidslagen, het zien van beleid als dienstbaar aan de uitvoering. Door het opzetten van leerkringen, gezamenlijke monitoring en evaluatie is een gezamenlijk lerend netwerk ingericht. Doordat deze lerende en gelijkwaardige aanpak de randvoorwaarden voor de uitvoerend professionals verbeterd, draagt dit indirect bij aan betere dienstverlening voor burgers.

## Wat is de bijdrage van de POK-middelen?

Dankzij de POK-middelen – die direct aan gemeenten zijn uitgekeerd zonder voorwaarden, regie of sturing – kregen gemeenten de financiële ruimte om meer te doen in/aan het NPLV. De middelen werden met name aangewend om lokale programmabureaus te ondersteunen en meer slagkracht te realiseren in het werken aan de complexe opgaven.

Betrokkenen geven aan dat het überhaupt uitkeren van rijksmiddelen voor deze actielijn, heeft laten zien dat het Rijk toegewijd is aan de doelstellingen uit het NPLV. Het zorgt voor vertrouwen dat dit een gezamenlijke opgave is. De middelen zorgden in die zin voor het stutten van de netwerksamenwerking.

Al met al dragen de POK middelen bij aan het versterken van lokale initiatieven, het bevorderen van het lerende systeem en het verbeteren van de randvoorwaarden voor effectieve dienstverlening aan burgers.



## Zaanstad

## Geleerde lessen overbrengen naar nieuwe wijken

De gemeente Zaanstad heeft een uitgebreid bestedingsplan opgesteld waarin staat beschreven wat de gemeente beoogt te realiseren met de POK-middelen, verdeeld over de actielijnen. Een deel van deze middelen is geïnvesteerd in het **Pact Zaandam-Oost**. De vijf wijken in Zaandam-Oost behoren tot de meest kwetsbare gebieden in Nederland vanwege de grote armoede, gezondheids- en onderwijsachterstanden en veel georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, waardoor de leefbaarheid in deze wijken sterk onder druk staat.

Zaandam-Oost is aangemerkt als één van de 20 stedelijke vernieuwingsgebieden in Nederland waarin vanuit een integrale aanpak is gewerkt aan het verbeteren van de leefbaarheid en vergroten van het perspectief voor de inwoners. Tussen 2020 en 2023 bestond het 'Pact Poelenburg en Peldersveld'. Dat heeft zijn vruchten afgeworpen: er zijn meer mensen aan het werk, het onderwijs is verbeterd, criminaliteit wordt aangepakt en er zijn meer bewoners actief in de wijk. De lessen die vanuit dit programma zijn geleerd, worden in het Pact Zaandam-Oost gebruikt om de positie van inwoners in alle vijf de wijken te versterken.

Vanuit de POK-middelen worden verschillende interventies van het Pact gedeeltelijk gefinancierd. Voor het hele programma zijn verschillende financieringsbronnen beschikbaar. Deze zijn veelal van tijdelijke aard terwijl het programma zelf voor minimaal 20 jaar wordt neergezet, vanuit de visie dat een jarenlange samenwerking en aanpak nodig zijn om patronen te doorbreken. Een structurele financiering van deze aanpak is dan ook zeer gewenst.



## Venlo

## Versterking van bestaande initiatieven

In Venlo werden de actielijnen als helpend ervaren en ze hebben gediend als inspiratie. Er is een bestedingsplan opgesteld waarin wordt omschreven hoe de middelen verdeeld worden over de actielijnen. Er zijn ook actielijnen waaraan minder financiële middelen worden besteed, maar ander soort middelen. Een voorbeeld hiervan is het organiseren van informatiebijeenkomsten en spiegelsessies om interne kennisverdeling te bevorderen. De actielijnen die het meeste aandacht hebben gekregen zijn:

- Actielijn 2 (rechtsbescherming): voor deze actielijn is ingezet op het versterken van verbinding tussen het sociaal en juridisch domein. Zo is de interne gemeentelijke ombudsfunctie versterkt en start er dit jaar een pilot sociaalraadslidenwerk.
- Actielijn 4 (versterking wijkteams): voor deze actielijn is ingezet op implementatie van de doorbraakmethode, een methode dat bijdraagt aan integraal werken en het leveren van maatwerk in het sociaal domein. Ook is er ingezet op het versterken van de verbinding tussen wijkteams en wijken.

Omdat veel van de programma's doorlopen tot en met 2027, is het lastig om op dit moment de effecten van de middelen te beoordelen. Er wordt wel gemonitord door de gemeenteraad en het college doormiddel van de P&C-cyclus.

In Venlo hebben de POK-middelen in eerste instantie als versterking gediend van al bestaande projecten die direct bijdragen aan het doel vanuit de POK-middelen. Ze geven aan dat de mate van beleidsvrijheid genoeg was om eigen invulling te geven aan de middelen.

1 2 3 4  
5 6 7 8

# Actielijn 4 & 5: Versterking wijkteams en Integraal werken in het sociaal domein

## Wat houdt actielijn 4 in?



Extra middelen voor uitvoeringscapaciteit in de sociale wijkteams zijn nodig. De POK-middelen kunnen worden aangewend om de coördinatie tussen de verschillende soorten van hulpverlening in het sociaal domein te verbeteren en te versterken.

## Wat houdt actielijn 5 in?



Voor de aanpak van meervoudige problematiek in het sociaal domein krijgen gemeenten incidenteel extra middelen om methoden voor integraal werken te ontwikkelen en geleerde lessen beter met andere gemeenten te kunnen delen. De middelen kunnen de gemeenten gebruiken om zich voor te bereiden op de werkwijzen die voor de Wams (Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein) zijn voorgesteld.

## Wat is in de evaluatieperiode gerealiseerd?

Een deel van de gemeenten die we hebben onderzocht is aan de slag gegaan met de Doorbraakmethode<sup>1</sup>, een beproefde manier van werken langs zes processtappen, waarmee sociaal professionals makkelijk en onderbouwd maatwerk kunnen leveren in het sociaal domein. Deze methode geeft professionals in het sociaal domein handvatten en instrumenten om uitzonderingen voor inwoners makkelijker, beter en goedkoper te maken. In de gemeenten betekent dit concreet dat verschillende (wijk)teams beter met elkaar samen kunnen werken door bijvoorbeeld vaker samen te komen om multicomplexe problemen te bespreken en aan te pakken.

Gemeenten zijn ook naast de Doorbraakmethode of in plaats van die methode aan de slag gegaan met het versterken van wijkteams door er meer financiële middelen aan de wijden of er meer fte aan de besteden. Daarnaast is door meerdere gemeenten ingezet op verdere professionalisering door middel van training en opleiding van de wijkteams.

## Wat is de bijdrage van de POK-middelen?

De POK-middelen hebben in veel gevallen geleid tot het opstarten van de Doorbraakmethode. Uit de uitvraag komt verder naar voren dat POK heeft gediend als versterking voor de aanpak van multiproblematiek.



## 's-Hertogenbosch

### Succesvolle integrale aanpak met het doorbraakteam

In 's-Hertogenbosch bestond al de wens om binnen de dienstverlening van het sociaal domein een integrale benadering en betere, interne samenwerking te organiseren. De POK-middelen hebben hierin een versnelling aangebracht. Met behulp van deze middelen is Den Bosch van start gegaan met de Doorbraakmethode, een beproefde manier van werken langs zes processtappen, waarmee sociaal professionals makkelijk en onderbouwd maatwerk kunnen leveren in het sociaal domein.

Er is een doorbraakteam opgericht dat bestaat uit professionals van verschillende vakgebieden in het sociaal domein. Het doel van dit team is om muren te doorbreken en multicomplexe problematiek op te pakken: problemen moeten minder worden opgeknipt en als één geheel worden bekeken. Inwoners die (plotseling) in een kwetsbare positie terecht komen krijgen vaak te maken met veel problemen tegelijkertijd, op gebied van inkomen, wonen, gezinsproblematiek etc. Het doorbraakteam pakt deze problemen integraal op en zorgt voor één aanspreekpunt van waaruit de hulp en ondersteuning wordt geregeld. Er zijn al concrete succesverhalen waarin de inzet van dit doorbraakteam tot positieve effecten voor inwoners heeft geleid. Het succes van het doorbraakteam is niet onopgemerkt gebleven; diverse gemeenten hebben al een werkbezoek gebracht aan de gemeente Den Bosch om van hun ervaringen te leren.

Voor de gemeente 's-Hertogenbosch heeft de oormerking van de budgetten geholpen om projecten op te zetten waarbij het beoogde doel van de verschillende actielijnen in het oog is gehouden. Waar mogelijk heeft dat geleid tot het inzetten van de budgetten voor specifieke actielijnen. Denk daarbij aan de versterking van de capaciteit van de sociaal raadslieden. Daarnaast heeft gemeente 's-Hertogenbosch ervoor gekozen, vanuit oogpunt van integraliteit, om een aantal budgetten samen te laten lopen in één project (het hierboven genoemde doorbraakteam). Om deze methode verder door te ontwikkelen en structureel in te bedden, zijn de POK-middelen ook de komende jaren hard nodig.



## Lingewaard

### Aansluiting op lokale behoeften

In de gemeente Lingewaard heeft een projectgroep voor de besteding van de POK-middelen gekeken naar de specifieke behoeften van medewerkers bij de gemeente bij de versterking van de dienstverlening aan inwoners in een kwetsbare positie. Hier zijn drie speerpunten uit naar voren gekomen:

1. Lerend vermogen & Continu verbeteren (bijvoorbeeld het verbeteren van de bereikbaarheid van de organisatie en houding en gedrag)
2. Integrale dienstverlening & persoonlijke ondersteuning (bijvoorbeeld werken met sociaal raadslieden en het investeren in het portaal sociaal domein)
3. Doorontwikkeling van de frontoffice (het Klantcontactcentrum) & ICT (bijvoorbeeld de inzet van een adviseur dienstverlening en een kennisbank(beheerder))

De actielijnen zijn gebruikt als springplank en hebben in sommige van de thema's als inspiratie gediend. De actielijnen hebben ook geholpen met het intern claimen van de middelen.

Lingewaard heeft een klankbordgroep om onder andere POK intern beter op de kaart te zetten. In dit kader werkt de gemeente aan een visie voor dienstverlening. Er is geen formele verplichting voor verantwoording, maar er is maandelijks contact met de wethouders over de middelen om hen op de hoogte te houden.

1 2 3 4  
5 6 7 8

# Actielijn 6: Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

## Wat houdt het Toekomstscenario in?

Het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming is in 2021 opgesteld in opdracht van de VNG en de ministeries van JenV en VWS en wordt via een interbestuurlijk programma uitgewerkt en tot uitvoering gebracht in de periode 2023-2026. Met het Toekomstscenario wordt overgestapt van een kind- naar een gezins-/systeemgerichte benadering. Dit moet onder andere leiden tot het verminderen van het aantal mensen dat te maken heeft met ernstige bedreiging van een gezonde en veilige thuissituatie, het verhogen van het vertrouwen van kinderen, volwassenen en professionals in kind- en gezinsbescherming, het substantieel verlagen van het aantal beschermingsmaatregelen en het verbeteren van de tijdigheid van hulp en bescherming.<sup>1</sup>

## Wat is in de evaluatieperiode gerealiseerd?

In 11 jeugdregio's verspreid over het land zijn proeftuinen gestart waarin bouwstenen van de andere manier van werken zijn beproefd, ontwikkeld en in de praktijk gebracht. Deze regio's hebben hiervoor extra middelen ontvangen vanuit het programma. Maar ook in de regio's zonder proeftuinen zijn initiatieven opgestart om te werken volgens het Toekomstscenario. Zo hebben 11 gemeenten in regio Centraal Gelderland een samenwerkingsovereenkomst ondertekend om met de lokale teams de zorg en ondersteuning voor gezinnen zo dichtbij mogelijk te organiseren, aansluitend op de lokale infrastructuur.<sup>2</sup>

Daarnaast is vanuit het programmateam gewerkt aan het ontwikkelen van een ondersteunende kennisinfrastructuur, worden kaders en instrumenten ontwikkeld voor het integraal systeem- en mensgericht werken, wordt nagedacht over de inrichting van regionale veiligheidsteams en wordt gewerkt aan de ontwikkeling van passende juridische kaders voor de implementatie van het Toekomstscenario op de korte en lange termijn.<sup>3</sup>

## Wat is de bijdrage van de POK-middelen?

Het Toekomstscenario vloeit niet voort uit het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, maar de doelstellingen van het programma liggen wel hiermee in lijn. De POK-middelen zijn enerzijds toegekend aan de overkoepelende programmaorganisatie en anderzijds aan de gemeenten via een decentralisatieuitkering aan de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang. De verbinding tussen de programmaorganisatie en de gemeenten loopt echter via de 42 jeugdregio's, waardoor de middelen voor lokale/regionale uitvoering van het Toekomstscenario niet automatisch op de juiste plek belanden.

Met ondersteuning vanuit de programmaorganisatie is in iedere regio een projectleider benoemd die ervoor heeft gezorgd dat de middelen bij de gemeenten voor dit doel konden worden 'geclaimd', zodat vanuit iedere gemeente gestart kon worden met de uitwerking van het Toekomstscenario. De POK-middelen zijn voor het programma dan ook van grote waarde; deze hebben bijgedragen aan het neerzetten van een stevige programmaorganisatie, maar hebben er ook voor gezorgd dat in het hele land beweging is ontstaan rondom het Toekomstscenario en niet alleen in de regio's waar is geïnvesteerd in proeftuinen.

**/Andersson Elffers Felix**

<sup>1</sup> [Programmaplan 2023-2026 Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming](#), juli 2023

<sup>2</sup> Zie [Regio Centraal Gelderland pakt kind- en gezinsbescherming anders aan](#)

<sup>3</sup> Het volledige overzicht van wat is gerealiseerd is opgenomen in de [Derde voortgangsrapportage van het Toekomstscenario uit december 2023](#)





# Actielijn 7: (Hoog) risicovol verward gedrag

## Wat houdt actielijn 7 in?

Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH'en) werken aan een gecoördineerde aanpak voor mensen met meervoudige problematiek op het grensvlak van zorg en veiligheid. Het gaat hierbij om het blijvend betrokken zijn bij mensen met (hoog) risicovol verward gedrag. De POK-middelen worden uitgekeerd aan de 25 centrumgemeenten van de Veiligheidsregio's. Het doel hiermee is om deze aanpak te versterken. Dit werd als prioriteit opgesteld in de Meerjarenagenda.<sup>1</sup>

## Wat is in de evaluatieperiode gerealiseerd?

Er zijn een aantal functies beoogd om met POK-middelen gefinancierd te worden, waar onder toeleiding, aanmelding, beoordeling, procesregie en monitoring bij het ZVH. Andere functies betrekken de afstemming met gemeentelijke diensten, inzet van ervaringsdeskundigheid en ketensamenwerking met regionale instellingen voor GGZ, voor gehandicaptenzorg en voor beschermd wonen.

Het beeld vanuit de vereniging van de Nederlandse zorg- en veiligheidshuizen is dat elk ZVH met de middelen aan de slag is gegaan om de aanpak voor de gestelde doelgroep te versterken. Voor een aantal ZVH'en hebben we dit kunnen lezen in hun jaarverslagen. Daarnaast hebben we twee ZVH'en gesproken. Hieruit blijkt dat per regio de nadruk verschillend is gelegd:

- In één regio is met name ingezet op het ondersteunen van arbeidsmigranten met verward gedrag en onveilig gedrag. Hiervoor is een outreachende aanpak opgesteld, om met mensen het gesprek aan te gaan en hen proberen toe te leiden naar werk of huisvesting. De coördinator hiervoor wordt gefinancierd vanuit de POK-middelen. Er wordt ook ingezet op preventieve gesprekken met huisvesters en uitzendbureaus; de wens is om mensen niet te ontslaan of op straat te zetten, maar om samen naar een passende oplossing te zoeken.
- In een ander ZVH zijn de middelen besteed aan het aannemen van procesregisseurs voor de doelgroep met onbegrepen en onveilig gedrag. Hiermee kan worden ingezet op een persoonsgebonden aanpak.

## Wat is de bijdrage van de POK-middelen?

Een ZVH gaf aan dat de middelen maken dat ze met deze middelen vast personeel aan hebben kunnen nemen voor procesregie. Eerder kon dan niet vanwege het werken met subsidies, en werden mensen tijdelijk aangenomen via detachering. Het andere ZVH geeft aan dat de POK-middelen maken dat problemen regionaal kunnen worden aangepakt, in plaats van lokaal. Hiervan wordt verwacht dat dit op de langere termijn aanzienlijk grotere effecten heeft. Beide partijen benadrukken de wens om structurele middelen; de doelgroepen waarvoor zij werken groeien namelijk en daarmee ook de veiligheidsrisico's voor de maatschappij. Procesregie kan bijdragen aan het beperken van deze risico's, maar is niet op korte termijn 'af'.



## Eemsdelta

**Integrale aanpak zonder specifieke inzet van POK-middelen**

Eemsdelta is een relatief nieuwe gemeente; in 2021 ontstaan na een fusie van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum. In Eemsdelta hebben de POK-middelen geen specifieke bestemming gekregen; deze zijn ongeoormerkt toegevoegd aan de begroting voor het sociaal domein. Dit betekent echter niet dat er geen werk is gemaakt van versterking van de dienstverlening – integendeel. De gemeente heeft de herindeling aangegrepen om de gemeentelijke dienstverlening opnieuw in te richten vanuit een meer integrale benadering en beter aansluitend bij de leefwereld van de inwoners.

Zo zijn er bijvoorbeeld relatief veel gedupeerden van de toeslagenaffaire in de gemeente, die tegen problemen aanlopen die de verschillende beleidsterreinen (werk en inkomen, wonen, jeugd, etc.) overstijgen. De gemeente heeft aan ieder gezin een casemanager toegewezen die overzicht houdt op de hulpvragen en benodigde dienstverlening. Dit casemanagement ligt veelal bij een welzijnsorganisatie. Ook voor mensen met schulden wordt er gewerkt aan één loket van waaruit de lijnen worden gelegd naar ondersteunende organisaties en het overzicht wordt bewaakt. Hierdoor raken mensen niet de weg kwijt in een wirwar van organisaties en de gemeente heeft beter de volledige situatie van deze mensen in beeld waardoor zij adequate ondersteuning kan bieden.

Hoewel de POK-middelen indirect hebben kunnen bijdragen aan versterking van de dienstverlening, was het voor de beleidsmedewerkers wellicht behulpzaam geweest als deze middelen duidelijker geoormerkt waren voor dit doel en er meer bekendheid aan was gegeven. Nu zijn voor deze nieuwe aanpak via de begroting gelden aangevraagd bij de Raad, terwijl de financiering hiervoor eigenlijk al aanwezig was.



## Rheden

**Inzet op rechtsbescherming vanuit gedegen analyse**

De POK-middelen waren in eerste instantie niet bestemd en werden het eerste jaar aan de algemene middelen toegevoegd. Eind 2022 heeft de gemeente een plan van aanpak opgesteld voor besteding van deze middelen. Er is ingezet op twee actielijnen: robuuste rechtsbescherming en versterking wijkteams.

Voor het versterken van de wijkteams is gebruik gemaakt van de doorbraakmethode. De vraag hiervoor heerste al langer, maar de POK-middelen hebben eraan bijgedragen dat bij de gemeente de inzet op deze methodiek kon worden doorgezet.

Voor robuuste rechtsbescherming was het lastiger om te voorspellen of de keuze voor besteding van de middelen aan zou sluiten bij de behoeftes van inwoners. De gemeente Rheden heeft daarom eerst de huidige situatie van rechtsbescherming in Rheden in kaart gebracht. Uit het onderzoek kwam dat het aanbod op orde is, maar door de omvang van het sociaal raadsliedenwerk dit kwetsbaar is en samenwerking in de regio daarom gewenst. Ook is aangeraden om stappen in te bouwen in de werkprocessen, bijvoorbeeld door bij inwoners te controleren of de ze communicatie snappen, en om een lerend netwerk te creëren op het thema rechtsbescherming. Met deze aanbevelingen is de gemeente aan de slag gegaan om de rechtsbescherming te verbeteren.



# Actielijn 8: Ondersteuningsprogramma (1/3)

## Wat houdt het ondersteuningsprogramma in?



De VNG ondersteunt in samenwerking met het Rijk, (gemeentelijke) dienstverleningskoepels en netwerkorganisaties de gemeenten bij het verbeteren van de dienstverlening en de inzet van de POK-middelen. Er is een ondersteuningsstructuur ingericht bestaande uit 7 trajecten, waarvan sommige direct zijn gelinkt aan één van de actielijnen en anderen meer overkoepelend of doorsnijdend van aard zijn.

Op deze en volgende pagina's is per traject opgenomen wat het inhoudt en wat binnen de evaluatieperiode is gerealiseerd. In de enquête en in de interviews is ook aan gemeenten gevraagd of deze ondersteuningsmogelijkheden bij hen bekend zijn en in hoeverre zij hiervan gebruik hebben gemaakt. Hieruit komt naar voren dat dit voor beide vragen in slechts beperkte mate het geval is. De specifieke ondersteuning vanuit bijvoorbeeld Robuuste Rechtsbescherming of het NPLV is vaak bekend bij de gemeenten die op deze actielijnen bezig zijn, maar voor meer overkoepelende ondersteuning vanuit Focus op uitvoering of het Platform Sociaal Domein ([pagina 28](#)) geldt dit minder. Diverse gemeenten gaven aan vooral de lokale situatie als uitgangspunt te nemen voor verbetering. Tegelijkertijd blijkt uit de verhalen van verschillende gemeenten dat wel degelijk gebruik is gemaakt van landelijk ontwikkelde verbeteraanpakken zoals bijvoorbeeld de Doorbraakmethode. Ook zien we dat regioadviseurs van het PSD met veel gemeenten in contact zijn, hen helpen en verbinden aan andere gemeenten. Dit wordt echter blijkbaar niet altijd geassocieerd met de initiatieven voor verbetering van de dienstverlening.



## Traject a - Focus op uitvoering

Het programma Focus op Uitvoering is begin 2022 opgezet omdat gemeenten samen met de andere overheden concrete stappen willen zetten om het vertrouwen in de overheid te versterken. Het programma richt zich op 3 thema's:

1. *Verhogen van uitvoerbaarheid van wetten en beleid:* Het programma kijkt in samenspraak met gemeentelijke uitvoeringsprofessionals hoe wet- en regelgeving minder complex gemaakt kan worden, beter kan aansluiten bij de gemeentelijke praktijk, en hoe tegenstrijdigheden in deze wet- en regelgeving opgelost kunnen worden. Zo is bijvoorbeeld gewerkt aan een Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving en een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden en de consequenties hiervan voor gemeenten.
2. *In acht nemen van de menselijke maat, specifiek voor mensen in kwetsbare posities:* Voor dit thema wordt nauw samengewerkt met het Platform Sociaal Domein (traject b).
3. *Verhogen van de uitvoeringskracht van gemeenten:* Door de arbeidsmarktkrapte komt de uitvoering bij gemeenten onder druk te staan; er is daarom gewerkt aan een programmaplan om via strategische personeelsplanning, innovatie en gemeentelijke samenwerking de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening op de langere termijn te kunnen blijven waarborgen. Onderdeel van dit thema is ook de jaarlijkse publicatie (sinds 2022) Stand van de uitvoering gemeenten, waarin positieve ontwikkelingen en knelpunten in de gemeentelijke uitvoering in kaart worden gebracht.



# Actielijn 8: Ondersteuningsprogramma (2/3)

## Traject b – Platform Sociaal Domein

Het doel van het platform is om de dialoog landelijk en in de regio tussen praktijk en beleid op te starten en uit te voeren, zodat de samenwerking tussen het Rijk, gemeenten en samenwerkingspartners binnen het sociaal domein wordt verbeterd. Het platform heeft 4 functies om zijn ambities te realiseren:

1. Verbinden gemeenten onderling en met (landelijke) partners (harmonisatie)
2. Kennis verzamelen, bundelen en ontsluiten (ontwarren)
3. Vraaggericht adviseren aan gemeenten en landelijke partners (advies)
4. Uitvoering versterken met instrumenten, gesprekstafels, trainingen (feedback en leren)

De verbindende rol tussen rijk en gemeenten, tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein en tussen gemeenten onderling wordt ingevuld door de regioadviseurs van het Platform. Zij onderhouden nauwe contacten met de gemeenten in hun regio en gaan hierbij vraaggericht te werk. Het lukt hierdoor steeds beter om de gemeenten te ondersteunen bij het tot uitvoering brengen van landelijk beleid. Het Platform wil echter ook andersom een brugfunctie vervullen, door het Rijk te informeren over praktijkervaringen en geleerde lessen vanuit de gemeenten zodat deze meegenomen kunnen worden bij beleidsontwikkeling. Vanwege het ontbreken van een goede governancestructuur is die functie tot nu toe nog minder goed van de grond gekomen. De versteviging van deze governance, als ook de verdere ontwikkeling van de kennisinfrastructuur (online platform, leernetwerken, trainingen) zijn belangrijke aandachtspunten voor de komende periode.

## Traject c – Integraal wijkgericht werken

Dit traject focust zich op de toegang tot het sociaal domein. Toegang gaat over hoe inwoners bij de nodige hulpverlening terechtkomen. Het past in de lopende lijn van project Toegang van de VNG. Dit wordt bekostigd vanuit de POK-middelen.

Binnen het traject zijn werkbezoeken afgelegd bij gemeenten en wordt gefaciliteerd dat gemeenten van elkaar kunnen leren. Een recente stap die is genomen is het opstellen van een richtinggevend kader voor toegang, lokale teams en integrale dienstverlening.<sup>1</sup> Het kader biedt helderheid over de basiskenmerken van de inrichting van de toegangsfuncties van gemeenten. Ze omvatten onder meer: laagdrempelig in de buurt aanwezig, brede blik en analyse, direct kunnen handelen, spil in netwerk van verschillende expertises, handelend met mandaat tussen gemeentelijke afdelingen, oog voor chroniciteit aan behoeften van inwoners en daarnaar handelen, werken aan soepele overgangen in iemands levensloop en goede contacten met de sociale en pedagogische basis.



# Actielijn 8: Ondersteuningsprogramma (3/3)

## Traject d – Kennisnetwerk Privacy- en gegevensdeling

Er zijn inwoners met ondersteuningsbehoeften op meerdere aspecten van hun leven. Deze behoeften bevinden zich vaak op verschillende domeinen. Er is een groeiende vraag naar hoe gegevens gedeeld kunnen worden tussen die domeinen<sup>1</sup>. Vanuit die vragen is het kennis- en expertisenetwerk privacy- en gegevensdeling opgericht (kortweg: KEN!). Het doel van KEN! is om mensen beter te helpen. Dit moet praktisch uitvoerbaar zijn, rechtmatig, en met respect voor de burger. De visie hierbij is dat privacy en gegevensdeling voor 80% een organisatievraagstuk is, en slechts voor 20% een juridisch vraagstuk.

Uitkomsten van het netwerk:

- De website Samen voor Zorg en Veiligheid. Dit is een kennisbank die relatief vaak wordt bezocht.
- Twee keer per jaar wordt er een leergang *Organiseren privacy en gegevensdeling: Zo doe je dat!* aangeboden. Deze wordt georganiseerd voor een gemengde groep deelnemers vanuit bijvoorbeeld OM, politie, zorgaanbieders en gemeenten. Momenteel loopt de zevende jaargang. De deelnemers van de zes andere jaargangen vormen samen een alumninetwerk. Hierin kunnen mensen vragen stellen, casussen inbrengen, etc.
- Een boekje met stappen om tot een goede werkwijze te komen met betrekking tot privacy en gegevensdeling.
- Er worden pilots uitgevoerd en er zijn ad hoc adviseringsopdrachten. Een voorbeeld van een pilots is een samenwerking tussen een ggz-aanbieder en een woningbouwcoöperatie.

Het werk van het netwerk is nog niet af. Men is bezig een organisatie op te richten met structurele financiering. Momenteel is het een programma, gefinancierd vanuit POK-middelen en bijgefinancierd vanuit ministeries JenV en VWS.

## Traject e – Toekomstscenario Jeugd en Gezin

Dit betreft de programmaorganisatie voor actielijn 6, Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. De activiteiten en resultaten van dit programma zijn beschreven op pagina [24](#).

## Traject f – Robuuste Rechtsbescherming

Dit betreft de ondersteuning vanuit Divosa voor actielijn 2. De activiteiten en resultaten van deze actielijn zijn beschreven op pagina [20](#).

## Traject g – Organisatie en monitoring

De organisatie en monitoring van de POK-middelen is belegd bij het Platform Sociaal Domein. Vanuit deze organisatie zijn onder meer de POK-vouchers uitgegeven en beheerd (zie pagina [30](#))



# Besteding middelen | Eenmalige POK-vouchers

## Gemeenten konden eenmalig een voucher aanvragen t.w.v. €10.000

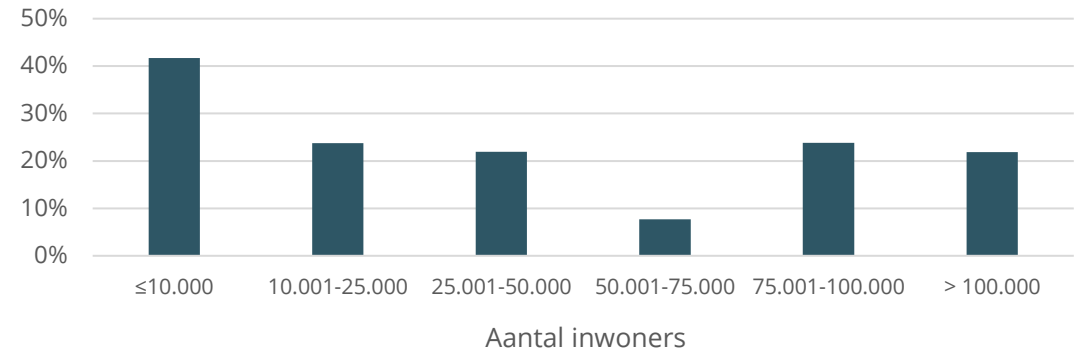
Een specifiek onderdeel van de ondersteuning aan gemeenten is het 'ondersteuningsbudget versterken dienstverlening kwetsbare burgers'. Van september 2022 tot en met december 2023 konden gemeenten bij de VNG een eenmalige financiële impuls aanvragen van maximaal €10.000 ter verbetering van de dienstverlening aan de (meest) kwetsbare burgers. Doordat gemeenten de inzet van de middelen zelf bepalen, konden zij aansluiten op de behoefte van professionals uit de praktijk.

## Vouchers zijn ingezet op verbeteren toegang en versterken wijkteams

Er zijn in totaal 75 vouchers aangevraagd. Hiermee is het volledige budget verbruikt. De meerderheid van de aanvragen had betrekking op het verbeteren van de toegang en het versterken van de sociale wijkteams in gemeenten. Enkele concrete voorbeelden<sup>1</sup>:

- ▶ **Gemeente Soest:** aanstellen van een tijdelijk netwerkregisseur die het contact met buurtbewoners versterkt en de leefbaarheid in de buurt bevordert.
- ▶ **Gemeente Amersfoort:** inkopen van trainingen Stress Sensitief Werken om gemengde groepen professionals te trainen, om zodoende integraal werken binnen de gemeente te bevorderen.
- ▶ **Gemeente West Maas en Waal:** faciliteren van de pilot "Samen aanschuiven" Deze open eettafels dragen bij aan ontmoeting, het versterken van zelfredzaamheid en de sociale basis in dorpen enerzijds. Anderzijds bieden deze avonden o.a. ondersteuning aan de (financieel) kwetsbare inwoners.

Per gemeentegrootte: Percentage gemeenten met POK-vouchers van totaal aantal gemeenten van die gemeentegrootte



## Kleinere gemeenten hebben vaker vouchers aangevraagd

Uit bovenstaande grafiek zien we dat de vouchers relatief vaak zijn aangevraagd door de kleinere gemeenten tot 10.000 inwoners. Als mogelijke verklaring hiervoor is door regioadviseurs benoemd dat het bedrag van €10k voor deze gemeenten tot een tastbaarder resultaat kan leiden dan in grotere gemeenten. Qua provincies zijn met name in Gelderland veel vouchers aangevraagd (29% van het totaal, waar Gelderland 15% van het totaal aantal Nederlandse gemeenten vertegenwoordigt), terwijl Noord-Holland wat achterblijft (8% t.o.v. 13%).

# Conclusie en aanbevelingen



Doelmatigheid en effectiviteit



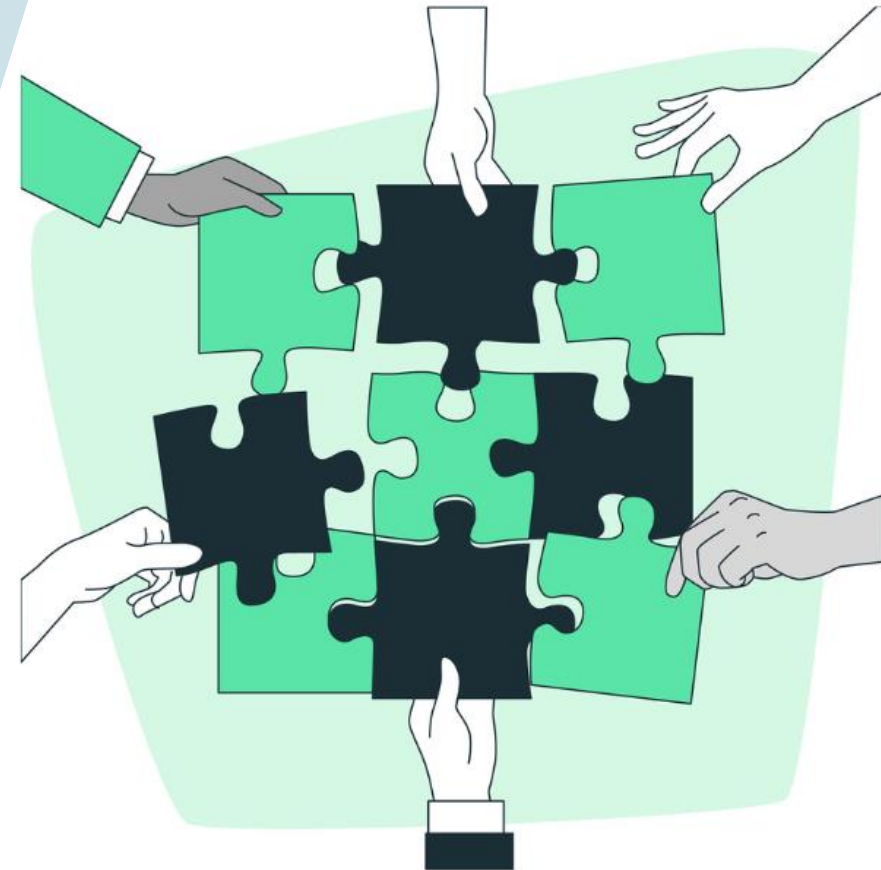
Ervaringen betrokkenen



Vooruitblik naar evaluaties in 2026 en 2027



Aanbevelingen





# Conclusies | Doelmatigheid en effectiviteit (1/3)

## We onderzochten de doelmatigheid en effectiviteit van de besteding

Ten aanzien van de doelmatigheid en effectiviteit van de besteding van de POK-middelen hebben wij in deze evaluatie onderzocht:

- of de besteding van de POK-middelen aansluit op de gestelde bestedingsdoelen;
- of de huidige actielijnen passend zijn voor de doelstelling of dat deze moeten aangepast worden voor het vervolg;
- of de middelen effectief zijn ingezet om aan de doelstelling te werken.

De bevindingen uit de evaluatie leiden tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

### De wijze van verdeling geeft veel beleidsvrijheid maar maakt het moeilijk inzicht te krijgen in de besteding door gemeenten

De POK-middelen zijn voor het grootste deel via de algemene uitkering van het gemeentefonds verdeeld over de gemeenten, zonder specifieke verantwoordingsvereisten. Dit geeft gemeenten veel beleidsvrijheid om de besteding aan te laten sluiten bij de lokale situatie en behoeften van inwoners. Doordat de middelen niet onder de noemer POK-middelen in het gemeentefonds zijn opgenomen en

alleen in 2021 zijn gelabeld langs de verschillende actielijnen, blijkt het echter niet eenvoudig om te achterhalen hoe gemeenten met deze middelen zijn omgegaan. Ook zijn beleidsverantwoordelijken binnen gemeenten niet altijd bekend met het bestaan van deze middelen. Waar dit wel het geval was, heeft het oormerken langs de actielijnen geholpen om deze middelen intern te claimen, maar dit had explicieter gekund.

### De toekomstige verdeling van de POK-middelen is nog niet definitief

De verdeling van de middelen over de actielijnen en gemeenten was in 2021 nog niet definitief voor de jaren 2023 en verder. In 2022 zijn wijzigingen doorgevoerd maar vanaf 2026 telt de totale verdeling nog maar op tot €130 mln. Er moeten nog afspraken worden gemaakt tussen het Rijk en de gemeenten over de verdeling van de overige €20 mln. Ook is de financiering van het ondersteuningsprogramma vanaf 2025 nog niet definitief geregeld.





# Conclusies | Doelmatigheid en effectiviteit (2/3)

## Met de wijze van uitkeren geeft het Rijk een signaal, met de eis tot evalueren juist het tegenovergestelde signaal

Door de middelen ongeoormerkt te verstrekken geeft het Rijk een signaal af dat zij gemeenten beleidsvrijheid op dit onderwerp toevertrouwt, dat zij ziet dat de problemen integraal opgelost moeten worden en dat zij – vanuit gelijkwaardigheid – wil werken naar oplossingen voortvloeiend uit POK.

Tegelijkertijd doet de eis (die aan de middelen vastgeklikt zat) om deze evaluatie uit te voeren of verantwoord is het inzetten van een evaluatie als instrument an sich tegengesteld aan het gegeven vertrouwen. Zeker aangezien de uitkomsten van de evaluatie input geven voor de vraag of de middelen moeten worden doorgezet. Daarnaast is het evalueren van de besteding van deze specifieke middelen exemplarisch voor verkokerde sturing, terwijl de wens juist is om integraal te kijken en werken. Een deel van de onderzochte gemeenten geeft aan dat het instrument (de evaluatie) niet bijdraagt aan de gewenste beweging en/of deze zelfs tegenwerkt.

## De besteding van de middelen sluit deels aan op de bestedingsdoelen

De onderzochte gemeenten zetten de POK-middelen in om dienstverlening aan (kwetsbare) inwoners te versterken, op uiteenlopende wijzen en aansluitend bij de lokale situatie en behoeften van inwoners. Een deel van de gemeenten doet dit vanuit een (meerjarig) specifiek bestedingsplan, andere gemeenten wijzen de middelen toe aan bestaande projecten of activiteiten. Van een groot aantal gemeenten is echter geen informatie beschikbaar over de wijze waarop de middelen worden besteed. De verwachting is dat de POK-middelen in veel van deze gemeenten zijn toegevoegd aan de begroting voor het sociaal domein zonder specifieke bestedingsdoelen. We hebben geen signalen ontvangen dat de POK-middelen buiten het sociaal domein zijn ingezet.

## De actielijnen dienen vooral ter inspiratie voor gemeenten

De gemeenten die de POK-middelen specifiek hebben besteed, hebben veelal gebruik gemaakt van één of meer actielijnen voor de invulling hiervan. Deze brengen inspiratie, geven houvast aan gemeenten en zorgen ervoor dat de middelen intern gemakkelijker kunnen worden geclaimd. Maar ze worden soms ook ervaren als arbitrair, overlappend en te gedetailleerd. We zien dat de actielijnen het meest effectief zijn wanneer deze worden ondersteund door een landelijk programma dat gemeenten stimuleert de middelen voor deze doeleinden te gebruiken, zoals Robuuste rechtsbescherming en het Toekomstscenario.



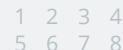
# Conclusies | Doelmatigheid en effectiviteit (3/3)

## We kunnen geen representatief beeld geven of de middelen effectief zijn ingezet

Het is (nog) niet mogelijk om te concluderen of de middelen effectief zijn ingezet. Dit om twee redenen:

1. Het is nog te vroeg. In veel gemeenten zijn de projecten die gefinancierd worden vanuit de POK-middelen pas net opgestart. De monitoring is soms al wel ingericht, maar nog niet of nog beperkt uitgevoerd.
2. De POK-middelen zijn slechts een klein deel van de middelen die besteed worden aan het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening. Het is daarom – ook in de toekomst – lastig om vooruitgang op de ‘beweging’ toe te schrijven aan deze specifieke middelen.

We zien wel dat de POK-middelen bij veel van de onderzochte gemeenten op meerdere wijze van meerwaarde zijn: als boost voor bestaande activiteiten, als kickstarter voor nieuwe initiatieven, of als smeeroilje om een meer integrale werkwijze tot stand te brengen. Ook zijn vanuit landelijke programma's diverse activiteiten en projecten in gang gezet om verandering te bewerkstelligen op de diverse actielijnen, die zonder de POK-middelen niet tot stand hadden kunnen komen (zie ook pagina [38](#)) en laat het Rijk zien dat zij toegewijd is aan de doelstelling van POK door verstrekking van de middelen.



# Conclusies | Ervaringen betrokkenen (1/2)

## We onderzochten de ervaringen met de besteding van de middelen

Ten aanzien van de wijze van besteding en de opgehaalde ervaringen van gemeenten hebben wij het volgende onderzocht:

- Wat doen de gemeenten ter versterking van de dienstverlening en hoe wordt dit ervaren?
- Wat voor activiteiten zijn er uitgevoerd en hoe kunnen betrokkenen onderling van elkaar leren? (zowel gemeenten en andere ontvangers van de middelen over de dienstverlening en het versterken hiervan als voor de VNG over de aanpak en vormgeving van gemeentelijke dienstverlening)

Op basis van de bevindingen zijn dit onze conclusies:

## De middelen zijn verschillend besteed maar aan gelijksoortige thema's

De gemeenten hebben de POK-middelen voor uiteenlopende activiteiten en initiatieven ingezet. Drie thema's worden hierbij veelvuldig genoemd: 1) verbeteren van de toegang tot de dienstverlening; 2) versterken van de rechtsbescherming en 3) meer integrale dienstverlening. De wijze waarop gemeenten de middelen inzetten is zeer verschillend en ingegeven vanuit de lokale situatie en behoeften van inwoners. De middelen zijn zowel voor het versterken van de dienstverlening in de breedte ingezet, als specifiek voor inwoners in een kwetsbare positie. In meerdere gemeenten is gebruik gemaakt van bewezen effectieve aanpakken zoals de Doorbraakmethode van het IPW en de handreiking robuuste rechtsbescherming van Divosa. De eenmalige POK-vouchers van €10k zijn merendeels ingezet voor het verbeteren van de toegang en het versterken van de

sociale wijkteams. De vouchers waren vooral interessant voor de kleinere gemeenten. Het voorkomen van (indirecte) discriminatie in de dienstverlening is tot nu toe geen expliciet onderdeel van de plannen en bestedingsdoelen van gemeenten, maar bij een deel van de gemeenten wel impliciet.

## Gemeenten zijn positief over de mogelijkheden en eerste resultaten

De gemeenten die de POK-middelen een specifieke bestemming hebben gegeven, zijn positief over de mogelijkheden die zij hiermee hebben om de dienstverlening te versterken. Veel gemeenten geven aan dat activiteiten niet of moeilijker uitgevoerd hadden kunnen worden zonder deze middelen. Ondanks de relatief korte evaluatieperiode zijn meerdere gemeenten enthousiast over wat tot nu toe is gerealiseerd, bijvoorbeeld dat de uitvoering beter is afgestemd op de behoeften van de inwoners en afdelingen elkaar intern beter weten te vinden.

## Knelpunten worden vooral ervaren met de wijze van verdeling

Er zijn ook kritische noten geplaatst over de besteding van de middelen. Waar bij sommige gemeenten de labeling behulpzaam was bij het intern claimen van de middelen, vonden andere gemeenten ze juist niet specifiek genoeg toegewezen. Bij het Toekomstscenario strookte de verdeling over de centrumgemeenten vrouwenopvang niet met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering via de jeugdregio's. Er worden opvallend genoeg geen negatieve ervaringen genoemd over de activiteiten waarvoor de middelen zijn ingezet. Deels is het nog te vroeg om hier iets over te kunnen zeggen, maar waar dit al wel kan worden vooral positieve resultaten genoemd.



# Conclusies | Ervaringen betrokkenen (2/2)

## De POK-middelen zijn belangrijk voor beweging op de actielijnen

Voor de landelijke programma's die gelinkt zijn aan één van de actielijnen, zijn de POK-middelen belangrijk om de gewenste beweging bij gemeenten te stimuleren. Bij het Toekomstscenario ([actielijn 6](#)) hebben gemeenten de middelen kunnen gebruiken om projectleiders aan te stellen en activiteiten op te starten, de zorg- en veiligheidshuizen hebben de middelen gebruikt voor een gecoördineerde aanpak voor mensen met meervoudige problematiek op het grensvlak van zorg en veiligheid ([actielijn 7](#)) en er zijn 673 IDO's gerealiseerd ([actielijn 1](#)) om digitaal minder vaardige inwoners te ondersteunen. Betrokken project- en programmaleiders geven aan dat de POK-middelen onmisbaar zijn geweest voor de totstandkoming van deze activiteiten en ook hard nodig om de vervolgstappen te zetten.

## Er lijkt ruimte te zijn voor meer kennisuitwisseling en onderling leren

Een klein gedeelte van de POK-middelen is aangewend voor de ondersteuning van gemeenten vanuit VNG, ministerie van BZK en partnerorganisaties. Er wordt van hieruit veel geïnvesteerd in kennisdeling en onderling leren, bijvoorbeeld via de regioadviseurs sociaal domein, het lerend netwerk van robuuste rechtsbescherming en het kennisnetwerk privacy- en gegevensdeling. De respondenten van de onderzochte gemeenten geven echter aan beperkt gebruik te maken van deze ondersteuning en de genoemde initiatieven zijn ook niet altijd bij hen bekend. Ook wordt er nog niet massaal uitgewisseld met andere gemeenten over ervaringen met dienstverlening en verbeterprojecten. Tegelijkertijd wordt er wel gebruik gemaakt van innovatieve aanpakken zoals de Doorbraakmethode. De

beperkte kennis over de verschillende onderdelen van het ondersteuningsprogramma roept de vraag op of dit programma voldoende aansluit bij de wensen en behoeften van gemeenten. Op basis van deze eerste evaluatie is het te vroeg om hier een definitieve uitspraak over te doen. Wel lijkt de conclusie te kunnen worden getrokken dat er meer bekendheid gegeven kan worden aan de mogelijkheden voor ondersteuning en kennisdeling over effectieve aanpakken van gemeenten. Mogelijk kan deze evaluatie hieraan bijdragen.



# Conclusies | Vooruitblik naar volgende evaluaties

Dit is de eerste van een reeks van drie evaluaties over de besteding van de POK-middelen. Uit de conclusie op [pagina 36](#) kwam al naar voren dat de insteek van de evaluatie niet past bij het doel van de middelen. Dit geeft aanknopingspunten voor de nog uit te voeren evaluaties in 2025 en 2026. Hieronder gaan we hier dieper op in.

## Evalueren op output niveau versus evalueren op outcome of impact niveau

Deze evaluatie is ingestoken als een evaluatie op 'output niveau'. Het resultaat van de evaluatie is: inzicht in hoe gemeenten de POK-middelen besteden en of dit aansluit bij de gestelde bestedingsdoelen/actielijnen. In dit type evaluatie staat het middel – in deze, de POK-middelen – centraal. De uiteindelijke vraag zit op 'outcome' of zelfs 'impact niveau': zijn gemeenten op de goede weg in het werken aan de gewenste beweging naar een betere dienstverlening aan inwoners in een kwetsbare positie? In het beantwoorden van deze vraag zijn de POK-middelen slechts middelen om het uiteindelijke doel te bereiken. Het beantwoorden van deze laatste vraag past meer bij:

- De wijze van verstrekking van de POK-middelen: ongeoormerkt, met beleidsvrijheid van gemeenten zodat zij lokaal kunnen bepalen wat nodig is om uiteindelijk de gewenste beweging te versterken. In de gesprekken die we voerden komt terug dat juist dit positief is ontvangen. De eis om te evalueren (al dan niet met als doel te verantwoorden) is met dit vertrouwen in tegenspraak en kan dit zelfs schaden.

- De bestedingsdoelen van de POK-middelen. Niet geschat, integraal, meer aansluitend bij de leefwereld. En zodoende meer aansluitend op de wijze waarop Rijk, uitvoeringsorganisaties (onder meer via Professionals voor Maatwerk Multiprobleemhuishoudens, Werk aan Uitvoering, Doorbraakmethode) en gemeenten in de praktijk steeds meer werken aan vraagstukken.

## Focus volgende evaluaties: leren van elkaar

Vanuit deze redenering willen we in volgende evaluaties vooral aandacht besteden aan de lerende aanpak en het gesprek tussen gemeenten (en tussen lijnen) stimuleren. Hierdoor heeft de evaluatie meerwaarde voor de beweging die men wil maken naar betere dienstverlening voor inwoners. Voor jaar 2 en 3 stellen wij dan ook voor vooral aandacht te besteden aan het stimuleren van dit regionale lerende gesprek over versterking van de dienstverlening aan kwetsbare inwoners, zonder hierbij de POK-middelen als instrument centraal te stellen. Hierbij kunnen we de meest genoemde thema's waar gemeenten op inzetten als uitgangspunt nemen en hierop samen met de gemeenten verdieping aanbrenge: wat werkt, wat werkt niet en waarom? Wat is nodig om de beweging naar betere, meer integrale dienstverlening verder te versterken? Hoe kunnen gemeenten hierbij (nog) beter worden ondersteund? Aandachtspunt hierbij is dat verschillende actielijnen ook eigen leer-, evaluatie- en monitoringsinstrumenten hebben, een duidelijke afbakening voor de komende evaluaties is dan ook belangrijk.



# Aanbevelingen

## Voortgang POK-middelen

### *Aan het Rijk:*

- Schep op korte termijn duidelijkheid over de uitkering en verdeling van de middelen voor de jaren t/m 2027 zodat gemeenten deze tijdig kunnen inzetten voor bestaande of nieuwe initiatieven.
- Heroverweeg de wijze waarop je als Rijk inzicht wilt verkrijgen wanneer middelen ongeoormerkt worden uitgekeerd.

### *Aan de VNG:*

- Versterk de communicatie naar gemeenten over doelen en mogelijkheden van de POK-middelen, met verwijzing naar de huidige naam per geldstroom. Zorg hierbij voor een aanspreekpunt vanuit de VNG.
- Besteed (nog) meer aandacht aan de communicatie naar en met gemeenten over de mogelijkheden voor kennisuitwisseling, ondersteuning en onderling leren, zodat gemeenten niet zelf het wiel uitvinden maar zoveel mogelijk gebruik maken van bewezen effectieve aanpakken.

## Evaluatie POK-middelen

### *Aan de VNG:*

- Zet bij volgende evaluaties niet de POK-middelen centraal, maar de bestedingsdoelen en de beweging die het Rijk hierin wil stimuleren. Lukt het gemeenten om hun dienstverlening beter aan te laten sluiten bij de behoeften van inwoners (in een kwetsbare positie) en zijn de POK-middelen hierbij helpend?
- Zoom bij de volgende evaluatie(s) dieper in op de belangrijkste thema's waar gemeenten op hebben ingezet, met een focus op (leren van) de ervaringen van gemeenten en effecten op de inwoners.

## Toekomstige regelingen

### *Aan het Rijk:*

- Zorg voor een consistente, herkenbare naam voor de middelen die aansluit bij de bestedingsdoelen.
- Overweeg vooraf de wijze waarop je als Rijk inzicht wilt verkrijgen wanneer middelen ongeoormerkt worden uitgekeerd.

### *Aan het Rijk en de VNG:*

- Beperk de hoeveelheid actielijnen voor een Algemene Uitkering. Geef bestedingsdoelen met handvatten en voorbeelden. Benoem alleen specifieke actielijnen wanneer deze worden gecoördineerd vanuit een landelijk ondersteuningsprogramma; deze zijn dan gemakkelijker te stimuleren en te monitoren.



# Bijlage

# Bijlage | Toelichting gemeentefonds

Gemeenten krijgen geld van de Rijksoverheid uit het gemeentefonds. Hiermee betalen zij een deel van hun uitgaven. Gemeenten bepalen zelf waar ze dit geldt aan besteden. Zij moeten dit wel uitleggen aan de gemeenteraad.<sup>1</sup>

- ▶ De bulk van het gemeentefonds wordt uitgekeerd volgens de **algemene uitkering**. Naast de algemene uitkering krijgen gemeenten ook **integratie- en decentralisatie-uitkeringen** en uit het gemeentefonds.
  - ▶ Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds in één keer bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten wordt normaliter gesproken een integratie-uitkering toegepast. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering. Aan deze overgang wordt een termijn gekoppeld.
  - ▶ Decentralisatie-uitkeringen zijn vergelijkbaar met integratie-uitkeringen. Echter, bij dit type uitkering is er geen vastgestelde termijn voor de overgang van de middelen naar de algemene uitkering. Dit maakt de uitkering ook geschikt voor tijdelijke middelen.
- ▶ Het gemeentefonds is ingedeeld in **clusters**. De clusterindeling per 2023 is te zien in de figuur rechts.

| Fysiek domein                    |            | Sociaal domein                |                                 | Inkomsten  |
|----------------------------------|------------|-------------------------------|---------------------------------|------------|
| Bestuur en ondersteuning         | Veiligheid | Sociale basisvoorzieningen    | Individuele voorzieningen Jeugd | OZB en OEM |
| Infrastructuur, ruimte en milieu | Onderwijs  | Individuele voorzieningen Wmo | Participatie                    |            |
| Sport, cultuur en recreatie      |            |                               |                                 |            |

Clusters Gemeentefonds per 2023<sup>2</sup>

- ▶ Per cluster wordt bepaald welke **maatstaven** de hoogte van het uit te keren bedrag van dat cluster bepalen. Deze maatstaven betreffen kenmerken van de gemeente, bijvoorbeeld: aantal inwoners, aantal jongeren, aantal uitkeringsgerechtigden, etc. Dit geldt zowel voor de algemene uitkering als voor de integratie- en decentralisatie-uitkeringen.





# Meer weten?

## Onderzoeksteam:

Inez Vereijken | Indra Bijl | Marjolein Bouwmeester | Emar Kronenburg | Jasper Sterrenburg

## In opdracht van:

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

## Vragen of opmerkingen?

Neem contact op via [info@aef.nl](mailto:info@aef.nl)