



Samenvatting Rapport Ex Ante

Mei 2023

1. INLEIDING

Het Verwey-Jonger Instituut heeft het Ex Ante onderzoek binnen de gemeente verzorgd, om de kern van de Urker uitdagingen helder te krijgen en het geven van mogelijke maatregelen. Samen met een multidisciplinair beleidsteam van de gemeente Urk en in sessies met het maatschappelijk middenveld zijn een probleemanalyse en de contouren van een uitvoeringsprogramma gemaakt.

2. PROBLEEMANALYSE

Urk is uniek: de historie, de verbondenheid tussen mensen, de zelfbewustheid ten opzichte van de rest van Nederland en sterke geloofsgemeenschappen:

- omkijken naar elkaar zit in het DNA
- sterke sociale controle: met positieve en negatieve kanten
- materialistische inslag
- vrijgevig/gul
- aanpak-mentaliteit: dat regelen we (zelf)
- gevoel van beperkte ruimte
- sterke eigen identiteit (bijv. taal)
- duidelijke wij (Urk) versus zij (niet-Urk)
- christelijke waarden en normen zijn belangrijk
- veel bewoners zijn aangesloten bij verschillende kerkgemeenschappen, waarmee een wij-zij is binnen Urk
- spanning tussen dubbele werelden: op zee/werk versus thuis/kerk
- economisch ondernemend en bloeiend
- moeite met (overheids)gezag
- drempel om professionele hulp/zorg te vragen

Factoren die een positieve ontwikkeling van Urk in de weg staan, gerelateerd aan beschikbare cijfers en documenten, leveren drie hoofdpogaven op, waarin het gaat om **de onderlinge samenhang**:

- Weerbaarheid versterken
- Jongeren perspectief bieden
- Ruimte geven aan de ontwikkeling van Urk

1. Weerbaarheid versterken

De hechte Urker gemeenschap kent ook minder positieve dynamieken:

Sociale ondermijning

- Moeite met 'gezag' en regels, vooral als die als belemmerend worden ervaren.
- Sommige gezinnen hebben een verlegenheid in het opvoeden. Verantwoordelijkheden worden elders gelegd (school, kerk). Communicatie binnen het gezin blijkt soms lastig.
- Veel ruimte voor vorming door groepen en *peers*.
- Normalisatie van wangedrag, bijvoorbeeld bagatelliserend praten over incidenten.
- Nadruk op materiële voorspoed.

Doorgeschoten jeugdhonken

- Weinig toezicht
- Commercieel belang
- Reguliere, neutrale horeca 'onderontwikkeld'

Interactie Urk en buitenwereld

- Landelijke media is te negatief over Urk. Behoefte om zich te profileren waardoor een wisselwerking ontstaat, wat het gevoel van afstand versterkt.
- Wantrouwen richting landelijke overheid (gegroeid uit eilandgevoel en blijvend bevestigd).

Kwetsbaar voor criminele ondermijning

- De economische structuur van Urk is sterk naar buiten toe georiënteerd. Met positieve effecten, maar kan gelegenheid bieden voor criminele invloeden. Voor transport en vissersboten specifiek biedt de verbinding met open zee gelegenheden.
- De visserijsector staat onder druk, wat kan maken dat individuen gevoeliger worden voor verleidingen van criminaliteit.

2. Jongeren perspectief bieden

De grote groep opgroeiende jongeren voelt zich sterk verbonden met Urk en willen blijven.

Omgeving met belemmerende factoren:

- Jongeren moeten zich verhouden tot verschillende kaders: kerk, eigen omgeving, *peers*, digitale wereld. Wat mag wel, wat niet, wanneer, van wie?
- De indruk bestaat dat een deel van ouders de opvoeding 'uitbested'.
- Alcoholgebruik en roken: jonger en meer.
- Voor jongens en meisjes verschillend.

Opleidingsniveau, vergeleken met andere gemeenten:

- Kinderen krijgen in groep 8 een lager schooladvies
- De thuisomgeving zet niet in op een hoger advies
- Matige ov- bereikbaarheid vervolgonderwijs
- Cultuur van 'hard werken en geld verdienen'.

3. Ruimte geven aan de ontwikkeling van Urk

Beschikbare ruimte wordt als knellend ervaren, ook door sterke groei. Eerdere grenscorrecties moesten worden gekocht. De ligging binnen de NOP heeft structurele invloed op bereikbaarheid.

Tekort aan (betaalbare) woningen

- Jonge Urkers kijken uit naar buurgemeenten
- Geen huisvesting van 'eigen' arbeidsmigranten
- Opgaven in geschikte ouderenhuisvesting en specifieke doelgroepen
- Steeds complexer wordende ruimtelijke puzzel met opgaven als warmte- en energietransitie en het explicieter meenemen van gezondheid in ruimtelijk beleid (Omgevingswet)
- Op lange termijn onduidelijkheid over beschikbaar ruimte

Beperkte ruimte voor groen (tuinen) en openbare ruimte

- Kostendekkende grondexploitatie is belangrijk. Tekort aan woningen zorgt voor 'volplannen'.
- Kinderen spelen van oudsher veel buiten en zoeken alle mogelijkheden op.
- Dreigende spanning in centrum gebied tussen bedrijvigheid versus leefbaarheid.
- Hogere milieucategorieën en bedrijvigheid vs. recreatie en wonen.
- Bereikbaarheid voorzieningen beperkt.

Externe bereikbaarheid

- Voorzieningen op afstand (gezondheidszorg, cultuur, uitgaan).

- Matig ov- verbindingen hoger onderwijs/gezondheidsvoorzieningen.
- De belangrijkste aders kampen met een grote toename van het aantal vervoersbewegingen. In de toekomst zijn investeringen nodig in het wegennet.

Interne bereikbaarheid

- Groot aandeel langzaam verkeer (jeugd op fiets), samen met veel interne autobewegingen en beperkte ruimte voor goede oplossingen: leefbaarheid en veiligheid staan op termijn onder druk.
- Ontbreken van een goede noord-zuid route voor auto en voor fiets.
- Nijpend tekort aan bedrijfsgronden; industrie zit 'op slot'.
- Zwolsche Hoek zit vol. Bedrijven zijn veelal max uitgebreid. Ruimtevragen blijven onbeantwoord.
- Grote response op schaarse gronden die vrijkomen.
- Bedrijven wijken uit naar ruimtelijk ongunstige locaties.

3. CONTOUREN VAN EEN UITVOERINGSPROGRAMMA

Regulier beleid is al aangepast en aanvullende maatregelen worden al ingezet. Meest relevant:

- Plan van Aanpak Ondernijning Urk
- Plan van aanpak weerbaar bestuur en organisatie Urk
- Veilig Uitgaan
- DURF
- Woonvisie
- Omgevingsvisie
- Nota gronduitgifte

Voorgestelde verdere maatregelen:

1. Een brede Urker Alliantie

Aanbeveling: formeer een Urker Alliantie met maatschappelijke partners, dicht bij de leefwereld van gezinnen en jongeren.

2. Bouwen aan een pedagogische basis: versterken en verdiepen DURF

Aanbeveling: versterk de DURF-aanpak door DURF in te bedden in de Urker Alliantie en verbinding te bewerkstelligen met andere onderdelen van de aanpak. De verdieping vindt plaats door te richten op opgroei op Urk in zijn totaliteit.

Basisscholen

- Blijven investeren en mogelijk intensiveren van schoolmaatschappelijk werk
- Ruimte voor persoonlijke ontwikkeling, identiteitsvorming en zingeving.
- Op school bespreken van gedrag in vrije tijd, waarbij verbinding verstevigd wordt met verenigingen, bijvoorbeeld via buurtsportcoaches en maatschappelijke stages.
- Burgerschapslessen zonder taboes, toegepast op de Urker samenleving.

Middelbaar onderwijs

- Blijven investeren en mogelijk intensiveren van schoolmaatschappelijk werk.
- Talentontwikkeling en brede beroepsmogelijkheden stimuleren.
- Ruimte voor schooljongerenwerk waarbij jongerenwerkers aanwezig zijn op school, ontwikkelingen signaleren, positieve initiatieven ondersteunen en een onafhankelijk, luisterend oor bieden voor jongeren die worstelen en (tijdelijk) afhaken van school.

- Stages geven een eerste zicht op burgerschap in het werkende leven. Met werkgevers kan aandacht gegeven worden voor een doorlopende lijn: waar staan we voor op Urk?

Vrije tijd

- Ondersteuning verenigingsleven als positieve tijdsbesteding, met professionele ondersteuners, met goede, betaalbare accommodaties en voorzieningen, ondersteuning nieuwe verenigingen.
- Inzetten op rolmodellen.
- Verruimen legale mogelijkheden van uitgaan (besloten gelegenheden geven ruimte aan afwijkende waarden en normen).
- Doorontwikkelen van het jongerenwerk.

Ouders

- Aandacht voor ouderbetrokkenheid op scholen en verenigingen.
- Aandacht voor talentontwikkeling bij kinderen en jongeren.

Kerken

Kerken leveren een belangrijke bijdrage aan een sterke sociale basis en kunnen dit uitbouwen. Daarnaast zal er behoefte zijn aan initiatieven die niet direct verbonden zijn aan de kerk.

3. Ondersteunen met een sterke sociale basis

Naast DURF zijn er voorzieningen beschikbaar en partijen actief in de sociale basis en Urkers die naar elkaar omkijken. Dit draagt bij aan:

- Identificeren en rol geven aan informele leiders, ervaringsdeskundigheid, rolmodellen, elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden, *street credibility*, positieve aanpak.
- Investeren in het netwerk van buurtsportcoaches, politie, jongerenwerkers (van kerken), ouderinitiatieven, informele jeugdgroepen en verenigingen. Luisteren naar wat zij nodig hebben om aanwezig te zijn en ze daarin faciliteren.
- Vormgeven van een outreachende aanpak van opvoedingsondersteuning voor ouders.
- Luisteren, een spiegel voor te houden én concrete, directe hulp te geven, daardoor kunnen veel opvoedingsproblemen klein worden gehouden.
- Beschikbaarheid ondersteuning via bijvoorbeeld WMO op orde: voorlichting, netwerk van signaleerders, aandragers, denk aan diaconaal werk, school, sociaal werkers, verenigingen.

4. Met goed bereikbare voorzieningen

Een goed voorzieningenniveau is van belang voor opgroeiende jeugd. Het gaat in ieder geval om:

- Goede beschikbaarheid van alle soorten onderwijs
- Diverse mogelijkheden voor vermaak en uitdaging in de vrije tijd, met name voor jongeren.
- De bloei en groei van verenigingen en initiatieven zelfbeheer ondersteunen.

Er wordt vooral gekeken naar voorzieningen op Urk. Dat is niet altijd mogelijk/nodig. Bereikbaarheid van en naar Urk is de sleutel, ook voor economische ontwikkeling. Investing in het netwerk vraagt:

- Aandacht voor samenwerking met buurgemeente Noordoostpolder: randweg, gezamenlijke gebiedsvisie met aandacht voor OV, auto en fietsverkeer.

- Brede kijk op verkeer binnen en buiten Urk met scope 2050. Aandacht voor de toekomstige afwikkeling van verkeer vanuit de gebiedsontwikkelingen Zeeheldenwijk, Port of Urk, én daarna.

5. Duidelijk horecabeleid

Veel jongeren zoeken vertier in eigen gelegenheden. Ongewenste kanten daarvan: het benadrukken van negatief gedrag, weinig zicht op wat zich daar afspeelt, overlast, kansen voor ondermijning en crimineel gedrag (witwassen, ronselen, etc.). Dit kan alleen tegengegaan worden als er een alternatief is: reguliere horeca. In een visie op uitgaan kunnen geborgd worden:

- Uitdragen normen en waarden DURF
- Het aanwijzen van plekken/gebieden waar horeca is toegestaan is en horecaondernemers begeleid en ondersteund worden.
- Duidelijke afspraken met de horeca over openingstijden en middelengebruik. Handhaving.
- Duidelijk relatie van de regels die gelden voor de horeca in relatie tot de regels in andere gelegenheden (zuipketen, verenigingshoreca, supermarkten) en handhaving daarop.
- Duidelijk programma om illegale horeca stap voor stap af te bouwen, ook om oneigenlijke concurrentie tegen te gaan.
- Samenwerkingsverbanden vanuit de horeca positief tegemoet treden.
- Gericht en actief nieuwe horeca-initiatieven stimuleren om diversiteit te verkrijgen.
- Zoek naar kansen voor een citydeal met gemeenten die horecabeleid voeren in een kerkelijke signatuur.

6. Handhaving versterken

Investeren in DURF heeft alleen zin met voldoende en duidelijke handhaving. Belangrijk is dat handhavers ruime steun krijgen. Elementen daarin:

- Voldoende middelen, met name in capaciteit 's avonds en in het weekend
- Goede verbinding met collega's die werken aan de pedagogische en sociale basis: met elkaar optrekken, dezelfde waarden uitdragen en elkaar periodiek treffen om ervaringen te bespreken
- Morele en uitgesproken steun
 - bestuurlijk uitgesproken en herbevestigd
 - gesteund en herbevestigd vanuit de Urker Alliantie
- Consequent handhaven strafbare feiten openbare orde verstoringen
- Controle op uitgifte en naleving vergunningen
- Toezicht uitgaan in illegale en legale horeca
- Communicatie (bewustzijn jongeren/ouders)

7. Scherper perspectief op wonen door actualisering woonvisie

Veel jongeren willen op Urk blijven wonen. Het is essentieel om ruimte te hebben voor woningbouw. Het is nog onduidelijk hoe Urk woonopgaven oppakt:

- Landelijk beleid streeft naar 30% sociale huurwoningen; op Urk gaat om 13,9% (CBS, 2021)
- Huisvesting van arbeidsmigranten; hiervoor wordt gekeken naar de sociale woningvoorraad
- De opvang van vluchtelingen/asielzoekers
- Verbindingen met de energietransitie en de rol van de woningen daarbinnen
- Huisvesting voor specifieke doelgroepen (ouderen, begeleid wonen)
- Onderzoeken van andere mogelijkheden van wonen (water wonen, hoogbouw)

Het ligt voor de hand om samen met buurgemeenten te kijken hoe elkaars kracht versterkt kan worden en steun te vinden bij de provincie of het Rijk via een regiodeal of *towndeal*. De planvorming voor een nieuwe ontsluitingsweg aan de Oostzijde is gestart. Er wordt gekeken naar een HOV-knooppunt bij de A6. Omdat deze betekenis hebben op het gesprek over woningbouwlocaties lijkt het zaak om de woonvisie te actualiseren:

- Om objectief zicht te krijgen op mogelijkheden van groei binnen de gemeentegrens.
- Om duidelijk zicht te bieden op de woonuitdagingen en de mogelijkheden om deze te faciliteren.
- Mogelijkheden onderzoeken tot snel bouwen, zodat perspectief op wonen concreet wordt.
- Duidelijk oog voor voldoende openbare ruimte.

8. Opstellen centrumvisie

Het centrum van Urk is bijzonder: historische uitstraling, ligging aan water, stedenbouwkundige opzet. In een centrumvisie kunnen kansen en opgaven met elkaar verbonden worden:

- Het accommoderen van zakelijke contacten, dagtoerisme, verblijfstoerisme, met een hotel
- Versterken van de Urker horeca
- De toekomst van de Werkhaven en Lemster kwartier
- Het faciliteren van een levendige detailhandel in het centrum
- Het toevoegen van woningen, voor specifieke doelgroepen
- Het behouden en mogelijk verbeteren van de (beperkte) openbare ruimte in het centrum

Zonder een bundelende visie komen genoemde aspecten snel met elkaar op gespannen voet te staan, of hinderen ze elkaar in de voortgang. Een goed doordachte centrumvisie kan voor meerwaarde en perspectief zorgen – kan niet losgezien worden van de beleidsontwikkeling rond werklocaties. Met de ontwikkeling van Port of Urk wordt ruimte geboden voor bedrijven met een visverwerkend, maritiem of nautisch karakter. Om tot sterke clusters, een goed werkklimaat en een evenwichtige toedeling van locaties aan bedrijven te komen, is verder perspectief nodig. Het opstellen van een visie op werklocaties binnen Urk blijft het advies, met aandacht voor het volledige spectrum van bedrijvigheid en de wisselwerking tussen verschillende gebieden.

Samenhang tussen de maatregelen

De maatregelen zullen elkaar als geheel versterken. Belangrijk is om deze samenhang uit te werken en vast te houden. In de ambtelijke organisatie dienen afdelingen elkaar te vinden en de Urker Alliantie biedt een organisatorische basis. Toelichting:

- Een jongere moet perspectief zien om weerbaar te blijven. Belangrijke bouwsteen: kan ik straks een goed, betaalbaar huis vinden? Een woonvisie, met een duidelijke koers en zichtbare actie biedt de basis om te laten zien hoe Urk dit oppakt. Dit draagt bij aan de beweging voor een goede sociale en pedagogische basis.
- Een outreachende aanpak is alleen mogelijk als er plekken zijn waar laagdrempelig contact kan ontstaan tussen ouders, kinderen en jongeren, en professionals. Bij bijvoorbeeld scholen en verenigingen. Belangrijk is dat de Urker Alliantie dit mogelijk maakt.
- Handhaving van illegale horeca is vechten tegen de bierkaai als er geen goede alternatieven zijn voor vrijetijdsbesteding van jongeren. Daarom moet legale horeca gefaciliteerd worden.

- Legale horeca kan alleen functioneren als er geen oneigenlijke concurrentie is van illegale horeca en horecafunctie in verenigingsgebouwen.

4 OVERWEGINGEN

Een aantal elementen vallen buiten het blikveld:

- Op Urk kan sprake zijn van criminele ondermijning.
- De fysieke maatregelen (verkeer, ruimte, woningbouw) zijn beperkt uitgewerkt en bouwen vooral voort op lopende planprocessen. Er is geen sprake van een stap extra.
- In de probleemanalyse werden de verschillen tussen mannen en vrouwen, jongens en meisjes benoemd. In de aanpak heeft dit geen plek gekregen.

Thematiek op Urk ten opzichte van focusgebieden BZK

Het Ministerie van BZK kent sinds 2022 het programma Leefbaarheid & Veiligheid: in twintig focusgebieden in Nederland wordt integraal gewerkt aan problematiek rond veiligheid en leefbaarheid. Ze maakten gebruik van de Ex Ante impacttool Leefbaarheid en Veiligheid om de problematiek in de focusgebieden beter te vergelijken met elkaar. Vanuit die tool gezien, is de strekking van het Urker programma redelijk uniek. Het focust op opvoeding, maatregelen qua wonen, bereikbaarheid, onderwijs, hulpverlening, veiligheid en governance. Het kan effect hebben:

- Op een hogere woonkwaliteit
- Op efficiëntere hulpverlening multi probleemgezinnen

Beoogde effecten die zijn te voorzien maar niet expliciet in de tool zijn opgenomen:

- Vermeden kosten overlast en criminaliteit
- Beter welzijn inwoners Urk
- Faciliteren economische groei

Werken aan de pedagogische basis op Urk en elders in Nederland

Op basis van de huidige stand van zaken in wetenschappelijke kennis heeft het NJI bouwstenen gepresenteerd hoe te werken aan een stevige pedagogische basis. Vier goede voorbeelden:

- Child Friendly Cities
- Wijkacademies
- Vreedzame School
- OKO (Opgroeien in een Kansrijke Omgeving, voorheen IJslands model).

DURF komt voort uit OKO, het wordt gezien als goed voorbeeld. Maar het maatregelenprogramma heeft in potentie nog drie unieke kwaliteiten, die de aanpak overstijgen:

- Verbinding met andere opgaven en domeinen
- Verbinding tussen partijen (Urker Alliantie)
- Hoge intensiteit van de aanpak

In Nederland is géén voorbeeld dat in de buurt komt van de voorgestelde aanpak, want op Urk:

- Is er daadwerkelijk sprake van een gemeenschap
- Is de gemeenschap overzichtelijk in omvang
- Het aandeel jongeren in de gemeenschap is groot
- Spelen er problemen in de perspectieven voor jongeren

- Spelen er problemen in het opgroeien van jongeren
- Kiezen jongeren er niet voor om te vertrekken

Bouwen met de Urker Alliantie

Een lange adem is van belang. De gemeente is de eerst aangewezen partij om in actie te komen, maar inzet van partners en inwoners is onmisbaar. Samenwerking moet door alle partijen worden omarmd. Partijen moeten gestimuleerd en gemotiveerd worden.

Op bestuurlijk niveau worden de prioriteiten gesteld, knopen doorgemaakt en budgetten gealloceerd. Een brede steun vanuit het college van B&W is noodzakelijk. Bestuurlijke rugdekking is belangrijk om beleidsmakers en professionals het vertrouwen te geven dat de ingeslagen weg de juiste is.

Startpunt voor verbetering en uitwerking:

- Inrichten van een proces om een Urker Alliantie samen te stellen en te organiseren.
- Uitspreken van ambitieniveaus en verwachte effecten, het uitwerken van de aard en intensiteit van de benodigde inzet op de onderdelen.
- Waar mogelijk optrekken met DUN (Dronten Urk NOP), de provincie en ministeries.