

# IMPACTANALYSE WIJKBEDRIJVEN EN ADVIESRAPPORT MAATSCHAPPELIJKE INITIATIEVEN

Sportcentrum Noord

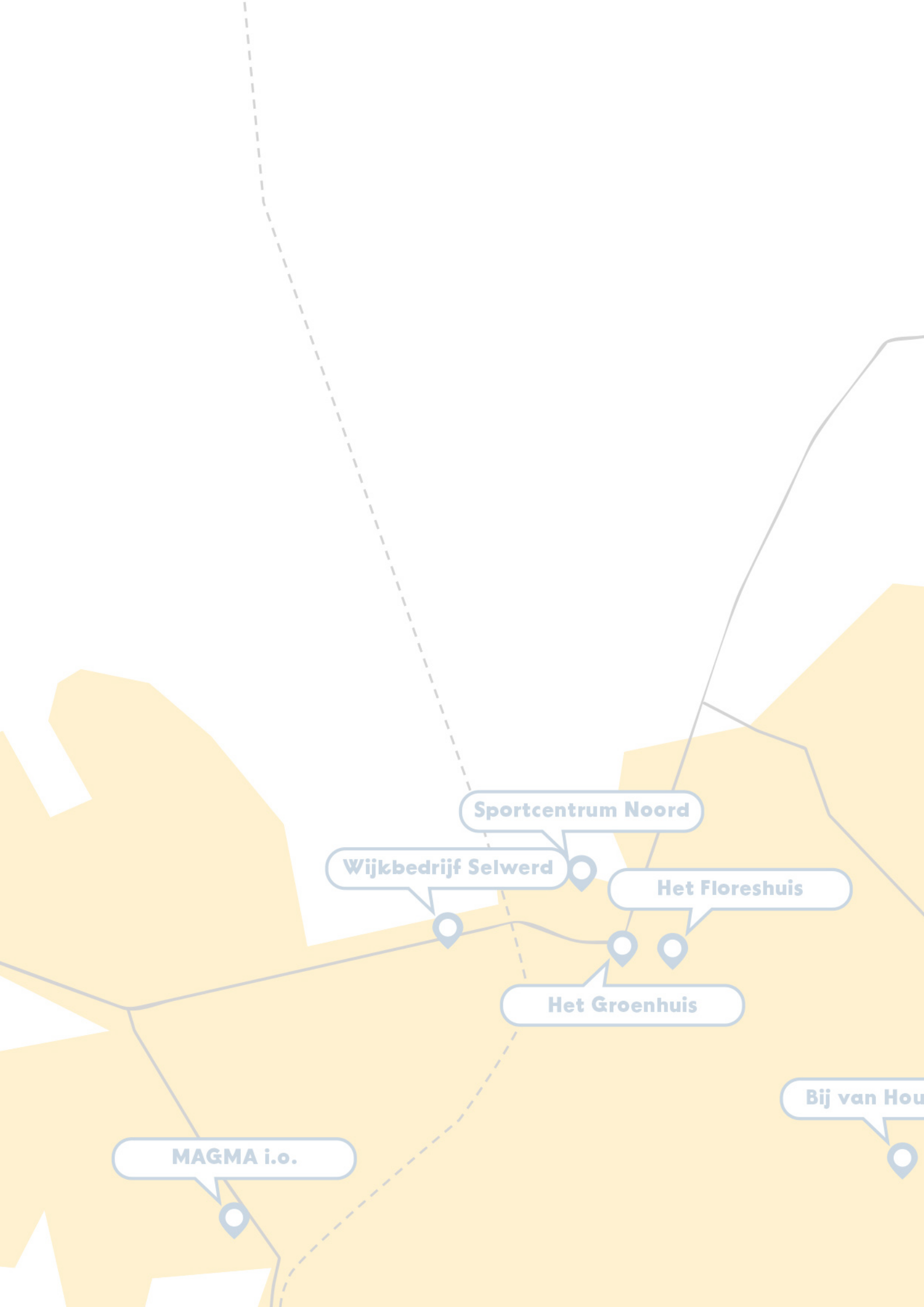
Wijkbedrijf Selwerd

Het Floreshuis

Het Groenhuis

Bij van Houten i.o.

MAGMA i.o.



**Sportcentrum Noord**

**Wijkbedrijf Selwerd**

**Het Floreshuis**

**Het Groenhuis**

**MAGMA i.o.**

**Bij van Hou**

# INHOUD

VOORWOORD 2

SAMENVATTING 3

INLEIDING 7

DE OPDRACHT 9

De aanleiding van dit project 9

Wat willen we precies? En wat zijn de resultaten? 10

DE WIJKBEDRIJVEN 12

Wat is een wijkbedrijf? 12

De opkomst van Groninger wijkbedrijven 14

Betrokkenen: met wie werken wijkbedrijven? 14

Voor welk probleem zoeken we een oplossing? 15

IMPACTANALYSES 17

Het proces 17

Uitkomsten impactanalyse 19

FINANCIERING & ORGANISATIE 26

De organisatie 27

Financiering: Drie scenario's 36

Scenario 1: de basis 36

Scenario 2: Basis + 39

Scenario 3: Integraal + 41

SAMENWERKING 43

AANBEVELINGEN 44

Harde en zachte informatie: onze aanbevelingen 44

Aanbeveling 1: Beoordeel initiatieven met behulp van een afwegingskader 44

Aanbeveling 2: Maak met financiering langdurige investering mogelijk 44

Aanbeveling 3: Versterk de interne samenwerking 45

Aanbeveling 4: Versterk de externe samenwerking en faciliteer ontwikkeling 45

Aanbeveling 5: Het borgen van de huidige 'wijkbedrijven' 46

## Van overlast naar onmisbaar

Meneer Klippe stond bij de woningcorporatie en buurtagenten al jaren bekend als iemand die veel overlast veroorzaakte. Hij had ruzies met zijn burens, die regelmatig uit de hand liepen, er stond rommel in en om zijn huis en er was een constante aanloop van mensen bij hem thuis.

Klippe deed voor veel mensen allerlei klusjes. Zijn burens en directe omgeving hadden hier hun bedenkingen bij. Waren het zuivere praktijken? Door zijn rauwe uiterlijk en vlotte babbel waren de meningen over hem verdeeld; was het nou een goeie of een kwaai vent? Niemand kreeg grip op de situatie. Het mondde uit in een gedoogbeleid, waarbij woningcorporatie Lefier en buurtagenten het adres van Klippe hun vaste routes opnamen. Zo werd de overlast beperkt.

In september 2019 kwam met wijkbedrijf Het GroenHuis een nieuw initiatief in de wijk. De voor het wijkbedrijf verantwoordelijke buurtopbouwwerker had meneer Klippe via de buurtpreventiekanalen al een tijd in de smiezen. Ze wist ook dat hij precies binnen de doelgroep van Het GroenHuis viel: handige mannen die eventueel behoefte hadden aan dagbesteding.

Al op de eerste dag kwam Klippe langs. Vooral om verhaal te halen, want wat ging er in die lege loods in zijn wijk gebeuren? Hij bleek zelf verschillende ideeën te hebben ter verbetering van het pand. Het gebouw moest op dat moment nog gereed gemaakt worden om te kunnen functioneren als wijkbedrijf. Klippe is rolstoelafhankelijk en vond dat het gebouw toegankelijk moest zijn voor mensen met een fysieke beperking. Een dag later plaatste hij persoonlijk bij elke drempel een schot.

Sindsdien is Klippe niet meer weg te denken uit Het GroenHuis. Van overlast is geen sprake meer – de buurtagenten missen hem zelfs. Ze komen speciaal naar het wijkbedrijf om hem nog eens te zien. In Het GroenHuis maakt Klippe ondertussen iedereen blij met zijn technische hulp. Binnen een team werkt hij aan grotere productieklassen. Sinds het najaar van 2021 heeft hij in het wijkbedrijf een basisbaan. Zo werd de man die vooral overlast veroorzaakte een waardevolle medebewoner. Meneer Klippe is niet meer weg te denken uit de wijk.

# SAMENVATTING

In de actielijnen van de in 2021 gestarte Regiodeal hebben we een aantal initiatieven in de wijken de werktitel 'wijkbedrijven' gegeven. Met hen werken we samen aan de opgaven uit de Regiodeal. Het tijdelijke budget waarmee deze initiatieven tot nu toe gefinancierd worden, stopt, maar deze initiatieven willen graag door. De gemeente Groningen wil weten wat de impact van deze initiatieven is en welke mogelijkheden er zijn om de financiering langdurig te kunnen continueren.

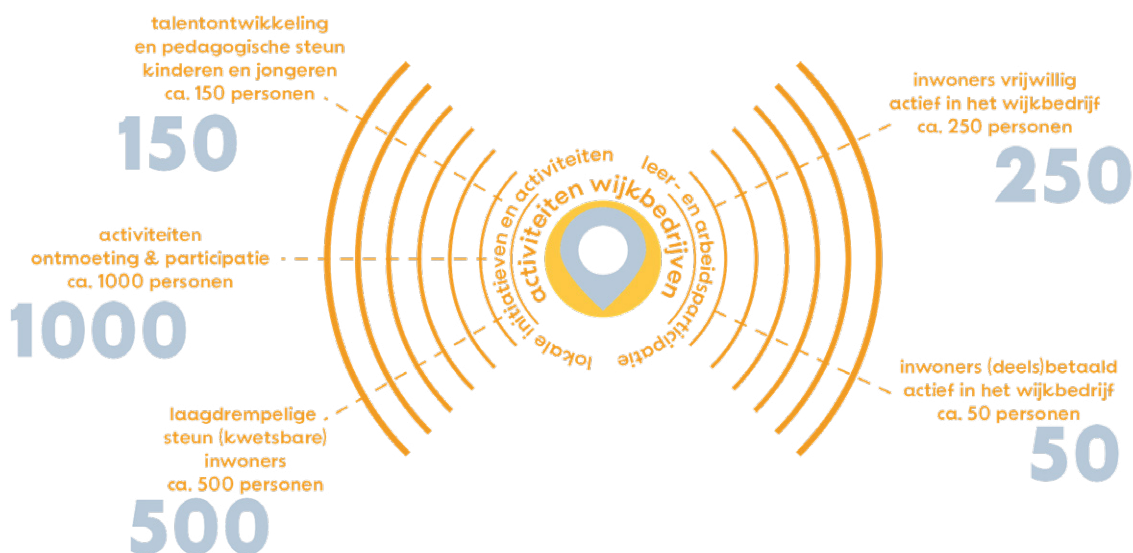
De vijf maatschappelijke initiatieven in Groningen Noord die we een wijkbedrijf noemen, zijn opgezet met de behoefte vanuit de wijk als uitgangspunt. De diverse Groninger wijkbedrijven bereiken op een laagdrempelige manier een groep bewoners waarvan het merendeel niet in beeld is bij de gemeente. Ze brengen hen in contact met andere wijkbewoners of initiatieven, maar ook met zorgverleners, werkgevers en coaches. Daarnaast dragen deze wijkbedrijven bij aan een groeiend vertrouwen van bewoners in de overheid. Hoewel de aard, omvang en doelgroep van wijkbedrijven divers is, is het hun eigenheid die ze met elkaar verbindt.

We kunnen concluderen dat een wijkbedrijf een maatschappelijk initiatief is dat domein-overstijgend impact levert. De impactanalyse die we uitvoerden, deden we voor een select clubje wijkbedrijven. Maar er zijn in de gemeente meer vergelijkbare initiatieven. Onze aanbevelingen gelden dan ook voor alle maatschappelijke initiatieven die domein-overstijgend werken.

We zien als gemeente de meerwaarde van deze maatschappelijke initiatieven. We zien dat ze op een integrale manier aan opgaven werken die wij ondergebracht hebben in onze lijnprogramma's, en dat ze maatschappelijke impact hebben. Doordat de tijdelijke financiering vanuit de Regiodeal stopt, valt voor de meeste wijkbedrijven de financiering grotendeels of zelfs geheel weg. Voor ons is dit aanleiding om de manier waarop de wijkbedrijven gefinancierd worden, te heroverwegen. Gedurende dit project kwamen we erachter dat, naast de wijkbedrijven, ook alle andere maatschappelijke domein-overstijgende initiatieven jaarlijks vanuit tijdelijke budgetten worden gefinancierd.

We hebben daarom onze aanbevelingen gericht op al deze initiatieven.

## Maatschappelijke impact Wijkbedrijven



## Impactanalyse

Bij onze analyse zijn we uitgegaan van een investeringsperiode van 2 jaar. Hierop baseren we de resultaten van de inspanningen van de wijkbedrijven, en de baten die hieruit naar voren komen. Uitgedrukt in geld leveren de vijf onderzochte wijkbedrijven gezamenlijk in totaal 9.434.000 euro op. Maar omdat niet alle baten zich goed laten uitdrukken in geld, onderschatten we daarmee de maatschappelijke impact van de initiatieven. Het is belangrijk dat we bij de brede evaluatie van de wijkbedrijven ook de niet-gekwantificeerde effecten en andere maatschappelijke waarden in het oog houden.

Onze verwachting is dat de berekende baten binnen een periode van 20 jaar tot uitdrukking zullen komen. Als we de kosten en baten cumulatief verdelen over die periode, zien we dat de wijkbedrijven na de eerste 5 jaar al rendabel kunnen zijn als het om hun maatschappelijke waarde gaat. We zien dat in de eerste 10 jaar de meeste baten tot uitdrukking komen. Kijkend naar de totale kosten- en batenverhouding, bezien over de hele reikwijdte van 20 jaar, zal een investering van 1 euro over de hele periode ongeveer 3,60 euro opleveren. De maatschappelijke baten in deze analyse richten zich niet allemaal op de samenleving als geheel, maar komen vaak specifiek ten goede aan één of meerdere (in)direct betrokken partijen: de incasseerders. Hen hebben we verdeeld in vier groepen:

1. Mensen die participeren binnen het wijkbedrijf;
2. Overige wijkbewoners;
3. De overheid;
4. Overige partijen  
(bijvoorbeeld woningcorporaties, stichting WIJ of marktpartijen).

Van de eerdergenoemde baten is 5.722.000 miljoen euro toe te rekenen aan de overheid, vooral door kostenbesparingen door afnemende ondersteuningsbehoeften op het gebied van inkomen, schuldhulpverlening en maatschappelijke ondersteuning. De tweede groep incasseerders zijn de wijkbewoners, doordat ze participeren in een wijkbedrijf krijgen ze bijvoorbeeld (tijdelijk) extra financiële ruimte door een vrijwilligersvergoeding, of maken ze dankzij een betere gezondheid minder zorgkosten.

Het ontbreken van structurele financiële dekking brengt een mogelijk duurzaam karakter van initiatieven in gevaar. Dat heeft niet alleen invloed op de wijkbedrijven zelf: juist doordat ze zo verankerd zijn in de wijken, en formeel en formeel bij elkaar brengen, heeft het ook consequenties voor het optimaal kunnen functioneren van andere initiatieven en interventies. De situatie rondom de wijkbedrijven vraagt daarom om een zekere urgentie vanuit de Directie Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Hoe willen en kunnen we ons als gemeente tot wijkbedrijven verhouden? En hoe gaan we om met doem-overstijgende initiatieven en interventies in meer algemene zin?

Graag willen we duidelijkheid over de manier waarop initiatieven een bijdrage kunnen leveren, en over wat er van ze verwacht wordt in ruil voor de financiering die ze krijgen. Er is behoefte aan een gemeente die hierin faciliteert, die verbindt en die beschermt. Het helpt als de gemeente weet welke initiatieven zich in welke wijk bevinden en waar op welke plek behoefte aan is.

# Aanbevelingen

## 1. Beoordeel initiatieven met behulp van een afwegingskader

Kijk aan welke opgaves in de wijk gewerkt moet worden en zorg voor een gedragen en gedeelde visie. Zo weeg je af welke interventies nodig zijn en hoeveel geld hiervoor beschikbaar is. Kies vervolgens de partijen en initiatieven die een bijdrage kunnen leveren aan de in kaart gebrachte opgaven, deze krijgen daarvoor financiële ondersteuning. Op die manier ontstaat een gelijk speelveld waarbinnen initiatiefnemers uit de wijk en professionals op gebalanceerde wijze kunnen samenwerken.

## 2. Maak met financiering langdurige investering mogelijk

We adviseren de gemeente de begroting zo in te richten dat ruimte voor langdurig investeren ontstaat. Bekijk aan de hand van de aanvraag aan welke opgaven een initiatief een bijdrage levert. Bepaal vervolgens hoe integraal de werkwijze van het betreffende initiatief is, en welke vorm van financiering daarbij het best past.

## 3. Versterk de interne samenwerking

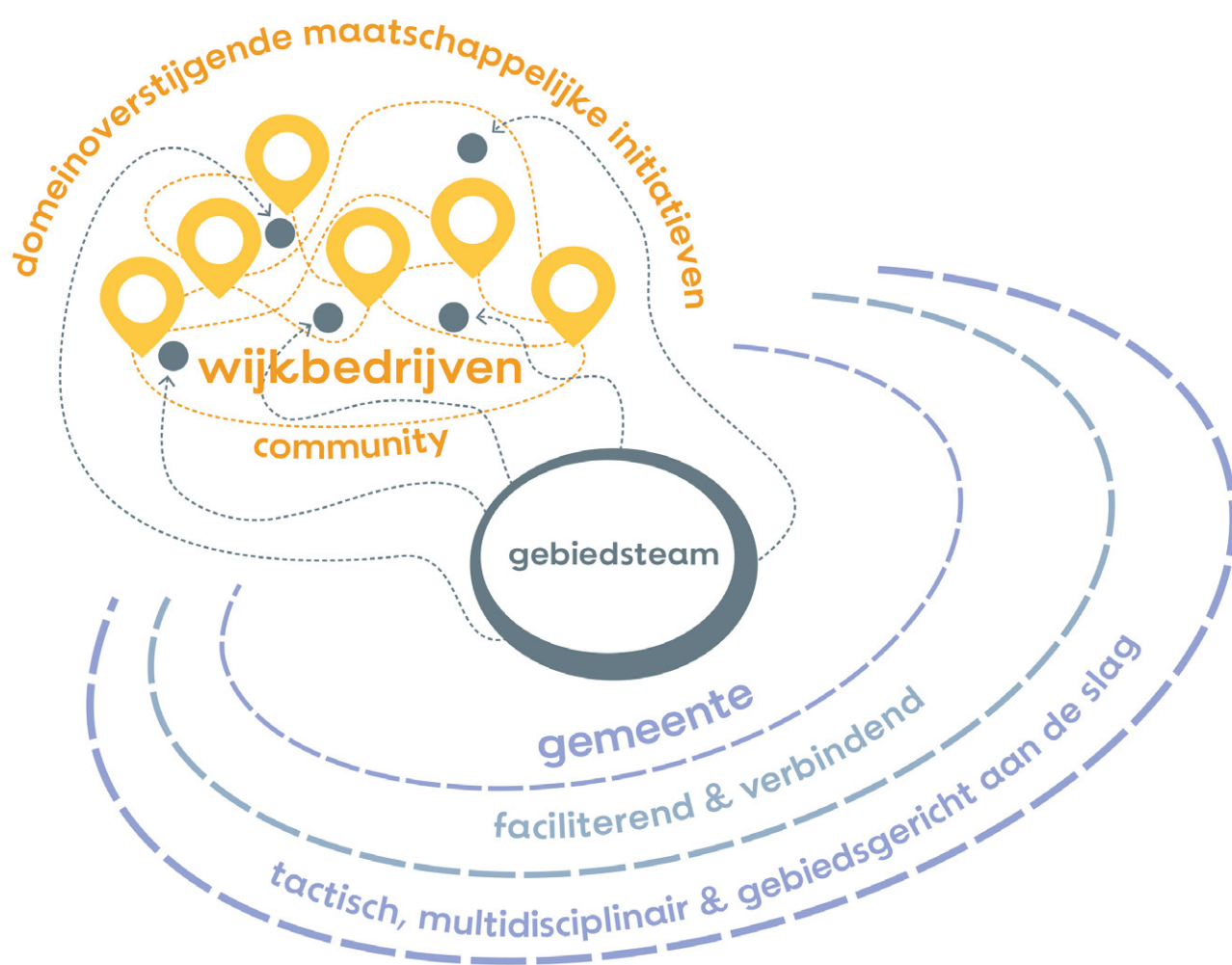
Werk beter samen, in en met de wijken. Versterk gebiedsteams, in de gebieden waarbinnen de opgaven zich hiervoor lenen, met een schil van professionals. Daarmee zetten we de onderlinge rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden in verschillende gebieden duidelijk neer.

## 4. Versterk de externe samenwerking en faciliteer ontwikkeling

Om bestaande kansen beter te benutten, adviseren we om in de wijken een informeel netwerk op te bouwen. Binnen zo'n netwerk weten initiatieven elkaar te vinden, hebben we als gemeente zicht op het aanbod in de wijk en is voor bewoners duidelijk waar en bij wie ze terecht kunnen voor ondersteuning. Geef in dat netwerk initiatieven de mogelijkheid zich verder te professionaliseren.

## 5. Het borgen van de huidige 'wijkbedrijven'

Ons advies is om voor de vijf in dit rapport onderzochte initiatieven de financiering voor de periode 2024, 2025 en 2026 te continueren. De ervaring die we hiermee opdoen, kan ten goede komen aan de samenwerking met maatschappelijke initiatieven in de hele gemeente.






# INLEIDING

- ▶ Gemeenten werken al lange tijd samen met maatschappelijke initiatieven in de wijken. Zo ook in Groningen. Deze initiatieven kunnen klein zijn, of groter. Soms draaien ze volledig op vrijwilligers, maar ze kunnen ook een aantal professionals in dienst hebben. Met sommige initiatieven heeft de gemeente een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, andere ontvangen een subsidie. Het ene initiatief noemt zichzelf een wijkbedrijf, het andere komt voort uit een bewonersorganisatie of is opgezet door een groep bewoners of vanuit buurthuis. Maatschappelijke initiatieven ontstaan op veel plekken in onze wijken en dorpen.
- ▶ Al deze initiatieven maken impact. Onder andere op de leefbaarheid van de wijk, op het leven en welbevinden van bewoners en de aanwezigheid of juist ontbrekende sociale infrastructuur van de wijk. Als gemeente vinden we het belangrijk om maatschappelijke initiatieven te bevorderen en ondersteunen, dat doen we onder meer om de sociale basis in de wijken en dorpen te versterken.
- ▶ Vanuit de Regiodeal is in 2020 en 2021 een aantal bijzondere initiatieven in Groningen-Noord onderzocht, we hebben ze daarbij de noemer 'wijkbedrijf' gegeven. De gemeente wilde de impact van wijkbedrijven in kaart brengen en, bij bewezen succes, zoeken naar een vorm van langdurige financiering voor deze initiatieven. De startvraag was: aan welke doelen moet een initiatief een bijdrage leveren om langdurig financiering van de gemeente te krijgen?
- ▶ Een eenduidig antwoord op deze vraag is (nog) niet gevonden. Dit vraagt om een gedragen gezamenlijke visie op de opgaven in de verschillende wijken. De gemeente stelt daarom op haar beurt weer een vraag aan de initiatieven: Wat werkt en wat heb je daarvoor nodig?
- ▶ In dit rapport beschrijven we de opbrengsten van ons onderzoek.
- ▶ Met onze resultaten en de antwoorden die voortkwamen uit de impactanalyse die we vanuit dit project uitvoerden, zouden professionals van de gemeente een eerste versie van een gezamenlijk gedragen gebiedsvisie op een aantal initiatieven in de wijken kunnen opleveren. Wat zijn de opgaven in deze wijken? Wat is er in de wijk zelf nodig om dit op te lossen? En wie kan hierbij helpen?

## Wijkbedrijven



- ▶ In de zoektocht naar langdurige financiering voor wijkbedrijven kwamen we erachter dat de aanbevelingen uit dit rapport niet alleen deze wijkbedrijven betreffen, maar op meer initiatieven van toepassing zijn. Dat geldt met name voor grotere en domein-overstijgende initiatieven. Over de gehele gemeente werken we samen met soortgelijke initiatieven. Om het probleem rondom langdurige financiering structureel aan te pakken, hebben we onze focus in dit project breed gericht op maatschappelijke initiatieven die domein-overstijgend werken.

- 
- ▶ Dat er regelmatig tijdelijke middelen beschikbaar zijn, moet de zoektocht naar duurzame financieringsmogelijkheden niet afremmen. Met tijdelijke oplossingen kunnen initiatieven elk jaar financieringsbronnen vinden. Hier gaat een hoop tijd, energie en vaak ook frustratie mee gepaard. Maar op het moment dat de financiering voor dat kalenderjaar rond is, ebt deze frustratie weer weg en is men blij dat ze weer een jaar verder kunnen. Een structurele oplossing blijft uit, net als de noodzaak om het anders te gaan doen. Terwijl als partijen bewezen impact leveren, een goede samenwerkingsrelatie, erkenning van hun bijdrage en vertrouwen vanuit de gehele gemeentelijke organisatie met bijpassende financiering op zijn plaats zou zijn.
  - ▶ In dit rapport laten we zien op welke manier de in dit project onderzochte wijkbedrijven een bijdrage leveren, en wat hun impact is. We belichten ook hoe hun activiteiten aansluiten bij de reguliere opgaven waarvoor we als gemeente staan, en onderzoeken of uit die situatie meer te halen is. Vervolgens dragen we een aantal oplossingen aan voor de verschillende uitdagingen die daaruit voortkomen. Kan het anders? En wat zijn de mogelijkheden en te kiezen richtingen?

# DE OPDRACHT

## De aanleiding van dit project

Om de noordelijke wijken in sociaal opzicht naar het Groningse gemiddelde te brengen, is Groningen in 2021 gestart met de Regiodeal. Daarbij zetten we in op vier actielijnen. Drie daarvan zijn inhoudelijk: Maatschappelijk Meedoen, Prettig & Veilig Samenleven en Kansen voor Kinderen. De vierde actielijn is gericht op leren en kennisdelen: Wijkmakers. In totaal is voor de vier lijnen 30 miljoen euro beschikbaar gesteld voor een periode van twee jaar. De helft komt van het Rijk, de andere helft uit de begroting van de gemeente Groningen.

De diverse opgaven waarvoor we in Groningen staan, kunnen we niet alleen aan: 'Samen maken we Groningen', stellen we dan ook in ons coalitieakkoord. Ook in de actielijnen van de Regiodeal benoemen we dit. We slaan graag de handen ineen met partijen die actief zijn in de wijken. In de Regiodeal hebben we een aantal partijen de werktitel 'wijkbedrijven' gegeven. Wijkbedrijf Selwerd, opgericht in 2015, is daarbij een goed voorbeeld. We vroegen nog vijf andere partijen om met ons mee te werken aan de opgaven in Groningen-Noord:

- ▶ Wijkbedrijf Selwerd
- ▶ Sportcentrum Noord (De Hoogte)
- ▶ Het Floreshuis (Indische Buurt)
- ▶ Het GroenHuis (Indische Buurt)
- ▶ Bij Van Houten (in ontwikkeling, Oosterparkwijk)
- ▶ Magma (in ontwikkeling, Vinkhuizen)



Na een paar jaar experimenteren en ervaring opdoen is het tijd voor professionalisering. De gemeente, maar ook de wijkbewoners en de wijkbedrijven zelf, merken dat de initiatieven een waardevolle bijdrage leveren aan de leefbaarheid in de wijken. Het tijdelijke budget waarmee ze tot nu toe gefinancierd worden, stopt. De wijkbedrijven willen graag door, daarom vragen ze de gemeente aan welke doelstellingen ze moeten voldoen of waar ze zich bij moeten aansluiten om te kunnen blijven door ontwikkelen en financiering te blijven ontvangen. De gemeente Groningen wil op haar beurt weten wat de impact van de wijkbedrijven is en welke mogelijkheden er zijn om de financiering langdurig te kunnen continueren. Hoe kan de samenwerking met de initiatieven geborgd worden in de toekomst?

Na uitgebreid onderzoek en het voeren van veel gesprekken kwamen we tot een helder inzicht: de context waarbinnen de wijkbedrijven zich bevinden is in dit project een belangrijk element. Hoe verhouden wijkbedrijven zich tot bewonersinitiatieven, bewonersorganisaties, het accommodatiebeleid en de sociale basis? En hoe verhouden ze zich tot elkaar? Zo kreeg de opdracht verder vorm.

## Wat willen we precies? En wat zijn de resultaten?

Alle onderzoeken, adviezen en resultaten in dit project zijn gericht op het formuleren van een compleet en kloppend antwoord op de hoofdvraag: Wat moet de gemeente Groningen wijkbedrijven bieden om hun initiatieven te kunnen laten slagen?

We hebben daarbij een aantal deelvragen opgesteld:

1. *Hoe kunnen de gemeente en de wijkbedrijven de meerwaarde van een wijkbedrijf in kaart brengen?*
2. *Zijn de gemeente en de wijkbedrijven in staat om de impact van de behaalde resultaten te meten en te waarderen?*
3. *Hoe kan binnen de huidige structuren van de gemeente ruimte vrijgemaakt worden om de wijkbedrijven te ondersteunen met middelen voor de lange termijn?*

De hierna volgende drie doelen koppelden we in dit project aan bovenstaande vragen. Door nieuwe inzichten schaafden we deze doelen in de loop van de tijd bij.

Een belangrijk doel van dit project was een advies aan de gemeente Groningen, gericht op een optimale samenwerking met wijkbedrijven. Het plan was daar een afwegingsinstrument voor de financiering van wijkbedrijven aan te koppelen. Het derde resultaat was de oprichting van een community waarbinnen wijkbedrijven de kans krijgen om zich te professionaliseren.

In korte tijd was dit laatste doel gehaald. De wijkbedrijven zijn meer dan bereid om samen te komen, te praten over wat ze nodig hebben en over hoe ze elkaar en de gemeente kunnen ondersteunen. Samen met ons willen ze werken aan de opgaven in de wijk.

De andere twee doelen pasten we in de loop van dit project aan. Het maken van een financieel afwegingskader voor wijkbedrijven zou, naar ons inzien, het plakken van een tijdelijke pleister zijn. Zo'n kader, misschien zelfs uitmondend in beleid, zou gevormd worden rondom organisaties die om verschillende redenen in hun functie of rol zijn terechtgekomen. Daarnaast verschillen de initiatieven onderling enorm. Ze hebben hun eigen activiteiten en richten zich op een eigen doelgroep. Zoals 'de wijkbewoner' niet bestaat, is ook van 'het wijkbedrijf' geen sprake. Daarom is het relevanter en effectiever om te kijken wat in elke afzonderlijke wijk nodig is, en dat uit te bouwen.

Na uitgebreide gesprekken met collega's, wijkbedrijven en andere initiatieven in de wijken kwamen we tot de conclusie dat het inkaderen van de wijkbedrijven zou kunnen zorgen voor uitsluiting en onderlinge concurrentie. Daarnaast zou het vooral leiden tot de neiging om vanuit de gemeentelijke initiatieven in de wijk te regisseren. Als we uit onderzoeken, landelijke ervaringen en crisissen iets hebben geleerd is het wel dat we ons als gemeente meer faciliterend en ondersteunend moeten opstellen, in plaats van een regisserende rol op ons te nemen. Door dat laatste te doen, zouden we de goede initiatieven die een belangrijke bijdrage leveren aan de wijk – en die alleen vanuit de wijk zelf kunnen komen – beperken door ze binnen onze gemeentelijke kaders te plaatsen. Als gemeente zouden we er grip op kunnen krijgen en er financiering aan kunnen koppelen, maar de kans is groot dat daarmee de in de wijk aanwezige kiemkracht en energie wegglijpt.

Wel zien we de behoefte aan een richtlijn, een doel waar gezamenlijk aan gewerkt wordt en duidelijkheid over de te ontvangen middelen. Hiermee wordt duidelijk welke gegevens moeten worden bijgehouden om de resultaten te kunnen meten en uiteindelijk te kunnen bepalen of de doelstellingen worden behaald. Deze behoefte hebben de gemeente en de wijkbedrijven, maar hoorden we gedurende dit project ook bij andere initiatieven in de wijken. En niet alleen de wijken in Groningen-Noord zijn hierbij van belang, maar alle gebieden in de gemeente. De uitkomsten van dit project moeten daarom schaalbaar zijn.

De uitkomsten van ons onderzoek zijn onder te verdelen in een viertal resultaten:

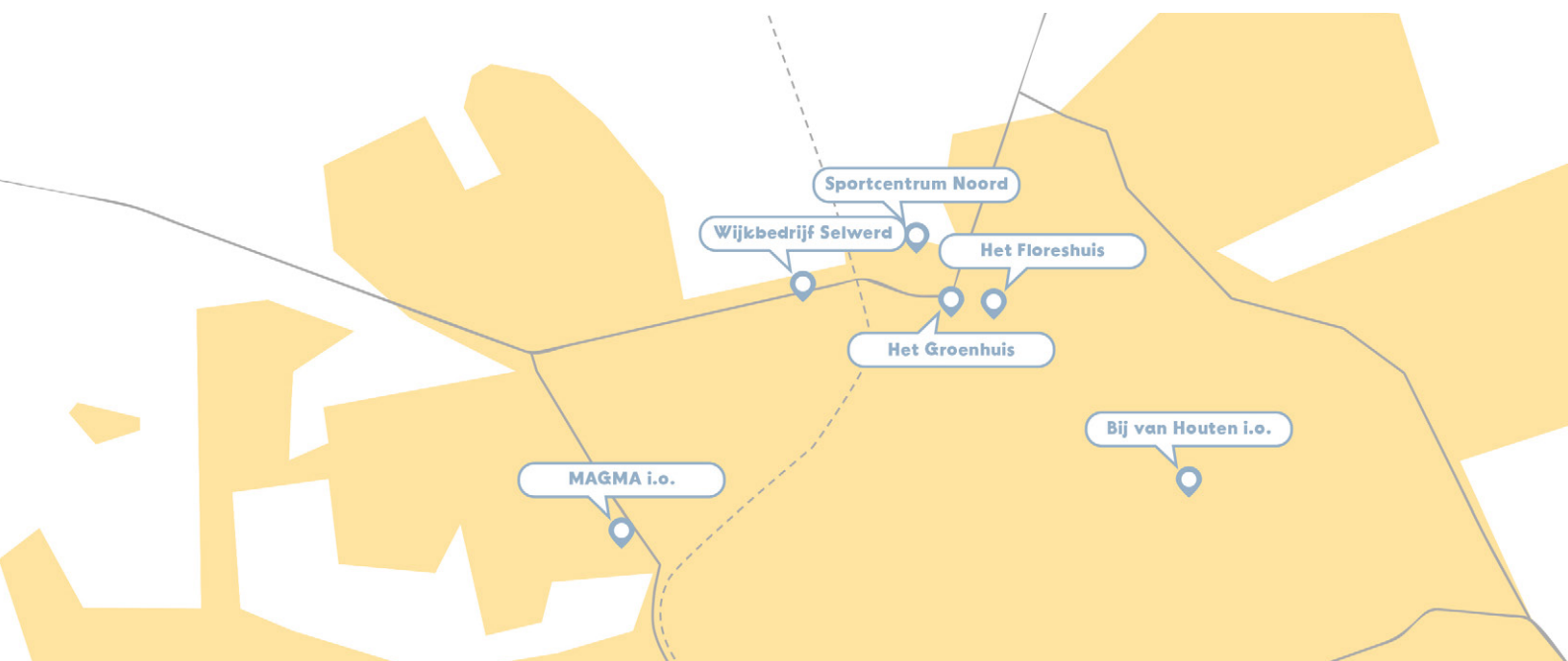
- ▶ We maken de maatschappelijke impact van wijkbedrijven inzichtelijk.
- ▶ We geven advies over mogelijke financieringsvormen voor domein-overstijgende initiatieven.
- ▶ We laten zien hoe de gemeente optimaal in en met de wijken kan samenwerken.
- ▶ We starten een community van wijkbedrijven.

# DE WIJKBEDRIJVEN

## Wat is een wijkbedrijf?

Bij de start van dit project was de eerste vraag even voor de hand liggend als relevant: wat is een wijkbedrijf precies? Een definitie leek in eerste instantie noodzakelijk, daarmee waren we ook in staat kaders te stellen voor dit project en te bepalen welke initiatieven we wel en welke we niet moesten betrekken. Direct werd duidelijk dat er verschillende opvattingen over die definitie zijn, zowel bij de wijkbedrijven zelf als bij de gemeente. In de ene wijk is het een plek om een eigen onderneming te starten, in de andere wijk vooral een plek om elkaar te ontmoeten. Weer een ander wijkbedrijf ziet zichzelf als de plek waar wijkbewoners een eerste stap richting (betaald) werk zetten. Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners hanteert de term *bewonersbedrijf*, met daarbij de volgende definitie:

*'Een bewonersbedrijf is een onderneming in handen van bewoners. Met een stevig verdienmodel, veelal gebaseerd op verhuur en betaalde opdrachten, verdienen ze hun eigen geld. Hierdoor komen de bedrijven lossers te staan van subsidies en hun verstrekkers. De bewoners worden zelfstandiger en bepalen hun eigen koers. Eventuele winst vloeit terug in de wijk, bijvoorbeeld door het opknappen van speeltuinen en pleinen of het organiseren van feesten van kinderen uit arme gezinnen in de wijk. Bewonersbedrijven onderscheiden zich van andere bewonersinitiatieven die geld verdienen door het collectieve ondernemerschap. Als groep runnen bewoners hun bedrijf. Zij halen betaalde opdrachten van de gemeente of wooncorporatie binnen, verkopen hun eigen producten en diensten en leveren een belangrijke bijdrage aan de wijk economie.'*



De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland publiceerde onlangs een rapport, gebaseerd op een door het bureau Transitierizen uitgevoerd onderzoek naar de rol van wijkbedrijven in de energietransitie. Dit is de daaruit volgende definitie, verdeeld over drie schaalniveaus:

### Integraal

Een sociale onderneming (van en) voor inwoners van een wijk, die op verschillende thema's activiteiten, projecten en voorzieningen realiseert en daarin samenwerkt met inwoners, gemeente, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

## Sectoraal, privaat

Een sociale onderneming (van en) voor inwoners, die op één thema activiteiten en projecten in de wijk realiseert op basis van inwonercapaciteit.

## Sectoraal, publiek

Een werkbedrijf van inwoners die in opdracht van de gemeente of een maatschappelijke organisatie beleidsdoelen in het sociaal domein realiseren.

Als de gemeente Groningen deze definities als uitgangspunt neemt, kunnen we concluderen dat geen van de wijkbedrijven als zodanig kan worden aangemerkt. Allemaal zijn ze anders georganiseerd en slechts een paar initiatieven hebben met behulp van zelf gegenereerde inkomsten een verdienmodel opgezet. Onze conclusie is dan ook dat, zoals je niet van 'de wijkbewoner' kunt spreken, ook 'het wijkbedrijf' niet bestaat. Tegelijkertijd is de variatie in wat wijkbedrijven doen, wat hun doelgroep is en de wijkbewoners die ze bereiken, de gemene deler. Juist hun eigenheid is wat de verschillende wijkbedrijven met elkaar verbindt. We spreken dan ook liever van domeinoverstijgende maatschappelijke initiatieven.



## Wat is een wijkbedrijf?

De Groninger wijkbedrijven bereiken een groep bewoners waarvan het merendeel niet in beeld is bij de gemeente. Soms gaat het om mensen die zich niet vertrouwd voelen bij de gemeente of bij een van onze partners, zoals WIJ of de GGD, of een slechte ervaring met een van hen heeft gehad.

Wijkbedrijven weten deze mensen op een laagdrempelige en ongedwongen manier te bereiken. Ze brengen ze in contact met andere wijkbewoners of met andere wijkinitiatieven, maar waar nodig ook met zorgverleners, werkgevers en coaches. Wijkbedrijven helpen mensen op elk denkbaar gebied met het aanvragen van toeslagen en ondersteuning. Daarmee bereiken ze goede resultaten als het gaat om participatie, weer meedoen in de maatschappij en gezonder en vitaler leven. Daarnaast dragen wijkbedrijven bij aan een groeiend vertrouwen van wijkbewoners in de overheid.

## De opkomst van Groninger wijkbedrijven

De verschillende Groninger wijkbedrijven hebben elk hun eigen verhaal. Toch zijn er ook overeenkomsten. Wijkbedrijf Selwerd was het eerste wijkbedrijf in Groningen. Het kwam tot stand vanuit een sterke behoefte in de wijk. In samenwerking met de gemeente werd het wijkbedrijf opgericht, met wijkbewoners als drijvende kracht. De verschillende geldstromen die de wijk in gingen, werden er samengevoegd. Van daaruit kon geld integraal worden ingezet, waarbij wijkbewoners zeggenschap kregen. Zo worden onder meer groenonderhoud, hulp bij klussen aan huis en de creatie van ontmoetingsplekken vanuit de wijk zelf geregeld.

Met Wijkbedrijf Selwerd als voorbeeld vroeg de gemeente andere, bestaande initiatieven zich op een vergelijkbare manier te ontwikkelen. Niet om een kopie van Selwerd te worden, maar wel met de insteek om een plek te creëren die nadrukkelijk met en door bewoners tot stand komt, en waaraan voor de wijk belangrijke doelen kan worden geverkt. Vanuit die vraag volgden de op pagina negen genoemde wijkbedrijven.

Alle Groninger wijkbedrijven hebben zich georganiseerd in een stichting met een bijbehorend bestuur. In sommige gevallen zit hier een professionele stichting boven met betaalde krachten.

Alle wijkbedrijven richten zich op ontmoeting, willen wijkbewoners een veilige plek bieden en ze op hun eigen tempo activeren. Met hun inspanningen bereiken ze dagelijks tussen de 70 en 300 mensen. Elk wijkbedrijf heeft een eigen identiteit en hecht er waarde aan die overeind te houden. Zo heeft het Floeshuis de insteek om als een tweede huiskamer te fungeren, werkt Sportcentrum Noord met sport als middel aan bepaalde ontwikkeldoelen en doet het GroenHuis dit door middel van klussen en wijkonderhoud.

Ook zonder de Regiodeal hadden alle wijkbedrijven al een vorm van bestaansrecht. Ze kregen er met de Regiodeal als het ware een taak bij. In Selwerd bestaat het wijkbedrijf sinds 2015, Het GroenHuis werd opgericht in 2019, de andere wijkbedrijven hebben zich vanaf 2020 als zodanig kunnen profileren. De stichtingen Magma en bij Van Houten zijn in 2020 en 2021 ontstaan.

Als een initiatief de functie van wijkbedrijf kreeg, gebeurde dat altijd in samenwerking met de gemeente. In sommige gevallen werd een wijkbedrijf in die hoedanigheid samen met de gemeente opgericht. Altijd was de behoefte vanuit de wijk zelf het uitgangspunt. Uitermate belangrijk is de aanwezigheid van een aanjager vanuit het wijkbedrijf zelf. Iemand die de structuur bewaakt, de contacten onderhoudt en aan de hand van de behoefte van de wijk de richting bepaalt. Dit is vaak iemand met een netwerk binnen de wijk, iemand die zowel organisatorisch als communicatief goed is onderlegd en die bovenal het beste wil voor zijn of haar mede-wijkbewoners.

## Betrokkenen: met wie werken wijkbedrijven?

Wijkbewoners zijn voor de wijkbedrijven die bij dit project betrokken zijn de belangrijkste belanghebbenden. De initiatieven zijn voor hen gestart en op hun wensen stemmen de wijkbedrijven hun aanbod af. Bovendien helpen bewoners mee met de organisatie van activiteiten, of ze maken onderdeel uit van het bestuur. Alle wijkbedrijven hebben betaalde krachten in dienst. Soms is dat er één, in andere gevallen loopt het op tot negen. Daarnaast spelen vrijwilligers een belangrijke rol; het verschilt per wijkbedrijf of zij een vrijwilligersvergoeding ontvangen. Bij Sportcentrum Noord krijgen enkelen vrijwilligers een vergoeding, in Selwerd eigenlijk iedereen. Bij Het GroenHuis, Magma, het



Floreshuis en bij Van Houten worden geen vrijwilligersvergoedingen betaald. De tweede belanghebbende partij is de gemeente: een belangrijke partner voor de wijkbedrijven. Gezamenlijk pakken ze de diverse opgaven op en organiseren ze er tijdelijke financiering voor. De wijkbedrijven werken veel samen met professionals van de gemeente, zoals sociaal gebiedsontwikkelaars, gebiedsmanagers, gebiedsverbinders en coaches vanuit de directie Werk & Participatie. Tot slot zijn ook onderwijsinstellingen, werk-leerplekken, wijkorganisaties, verenigingen, stichting WIJ, zorgverleners en woningbouwcorporaties belanghebbenden voor de wijkbedrijven.

## Voor welk probleem zoeken we een oplossing?

De tijdelijke financiering voor wijkbedrijven, vanuit de Regiodeal, stopt. Voor de meeste van de hierboven genoemde partijen betekent dit dat een groot deel van de – of zelfs de gehele – financiering wegvalt. De gemeente ziet de meerwaarde die deze initiatieven voor wijken hebben. We zien ook dat ze aan opgaven werken die wij ondergebracht hebben in onze lijnprogramma's. Denk aan participatie, sociale activering, weer meedoen, gezonder leven en het voorkomen van indicaties.

**'Mijn hele leven is hierdoor veranderd'**

**Johanna (49) uit Groningen valt 25 kilo af dankzij het Volwassenenfonds Sport en Cultuur.**

**Johanna Wever dacht dat zij moest stoppen met zumba, toen haar sportschool een prijsverhoging aankondigde. Dankzij subsidie kan zij de contributie toch betalen.**

**DVHN 15 november 2022**

Verdiene wijkbedrijven niet een structurele vorm van financiering? En hoe verhouden ze zich eigenlijk tot de partijen waarmee we als gemeente op dit moment langdurige samenwerkingsrelaties aangaan?

We zien dat de verschillende wijkbedrijven niet aan één opgave werken, maar juist integraal opereren. Daarbij laten we graag een sprekend voorbeeld zien.

Op 15 november stond het verhaal van Johanna in het Dagblad van het Noorden. Ze vertelde er wat Sportcentrum Noord de afgelopen tijd voor haar heeft betekend. Johanna kon er voor een laag tarief sporten en viel onder begelei-



ding 25 kilo af. Mede daardoor vond ze weer een plek in de maatschappij. Ze doet vrijwilligerswerk bij het Sportcentrum en helpt andere wijkbewoners om weer actief te worden. Met hulp van het Sportcentrum Noord is ze opnieuw gelukkig, heeft haar leven weer zin gekregen en is ze weerbaarder geworden. De gemeentelijke weg naar een soortgelijk resultaat zou stukken langer en ingewikkelder zijn geweest. Een jaar financiering vanuit gezondheidsbeleid, daarna wellicht vanuit het GoN, met het oog op sociale activering, en vervolgens vanuit het Participatie-budget, nu Johanna weer participeert en vrijwilligerswerk doet. Daarnaast zijn door de inzet van het sportcentrum meerdere WMO-indicaties voorkomen. Het monitoren van deze wegen en het zoeken naar de bijbehorende financieringsbronnen is voor een maatschappelijk initiatief (maar ook voor een ambtenaar) een onbegonnen zaak. Dankzij het wijkbedrijf verliep alles op een organische manier makkelijker en sneller, en werd Johanna's leven beter.

Wat we zien is dat de wijkbedrijven een belangrijke maatschappelijke impact leveren. We willen deze impact borgen maar hoe ze zich verhouden tot andere partners weten we niet. Of zij meer impact maken dan andere partijen die wel langdurige financiering ontvangen, of ze dit goedkoper of beter doen weten we ook niet. Dit vraagt meer onderzoek. In het hoofdstuk Aanbevelingen doen we hierover een voorstel.

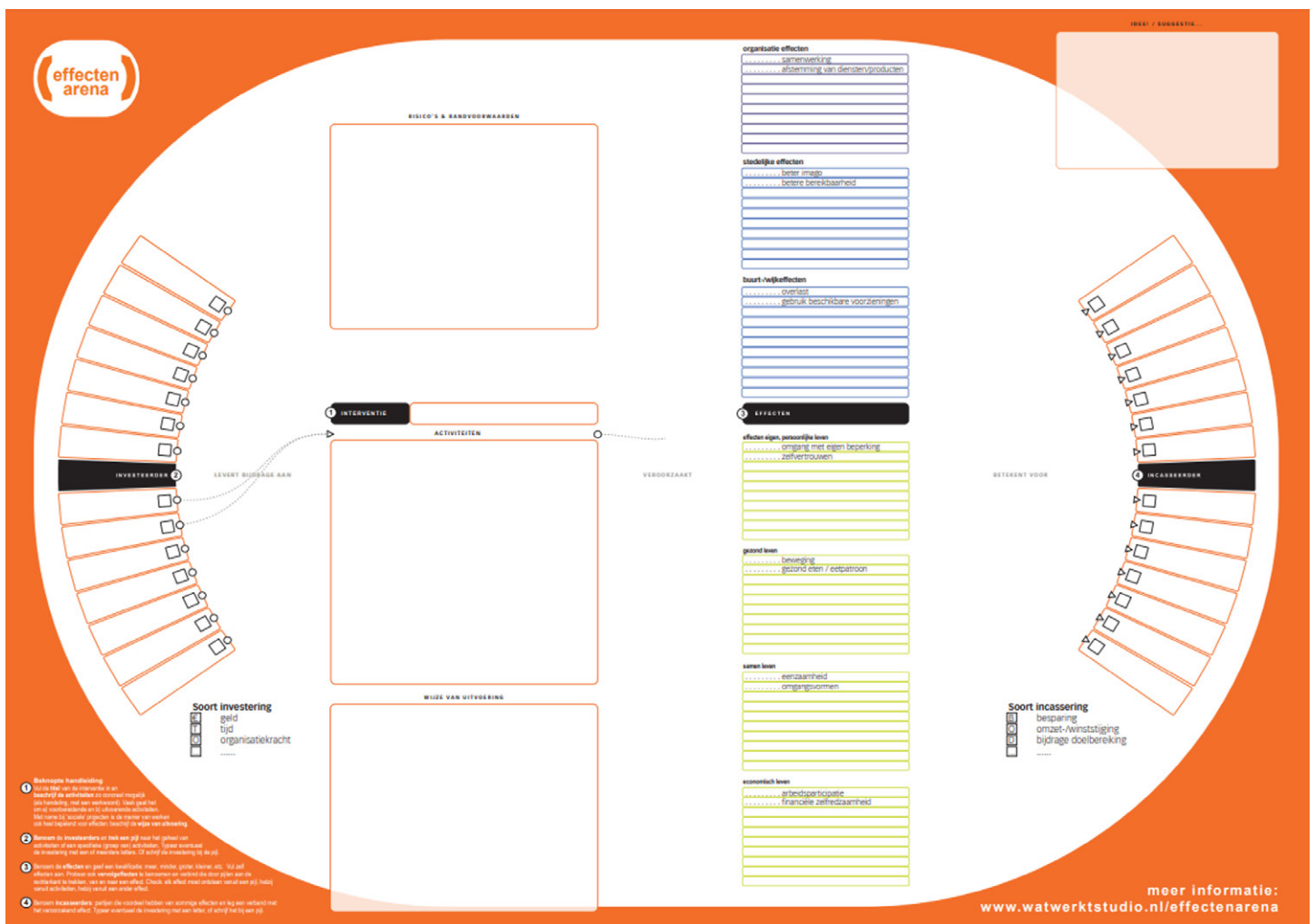
# IMPACTANALYSES

In dit project wilden we de impact die wijkbedrijven leveren in beeld brengen. We wilden laten zien hoe ze dat doen en of we hun invloed ook in euro's kunnen uitdrukken. Ook wilden we weten wat de wijkbedrijven precies doen en waar ze zich op richten. Dit is uitermate belangrijk voor het vinden van financiering. Immers: we moeten weten waar het geld vandaan zou moeten komen. Met deze doelen voerden we impactanalyses uit op vijf van de zes wijkbedrijven. Omdat bij Van Houten ten tijde van de analyse nog in de opstartfase zat, was hier van impact nog geen sprake.

## Het proces

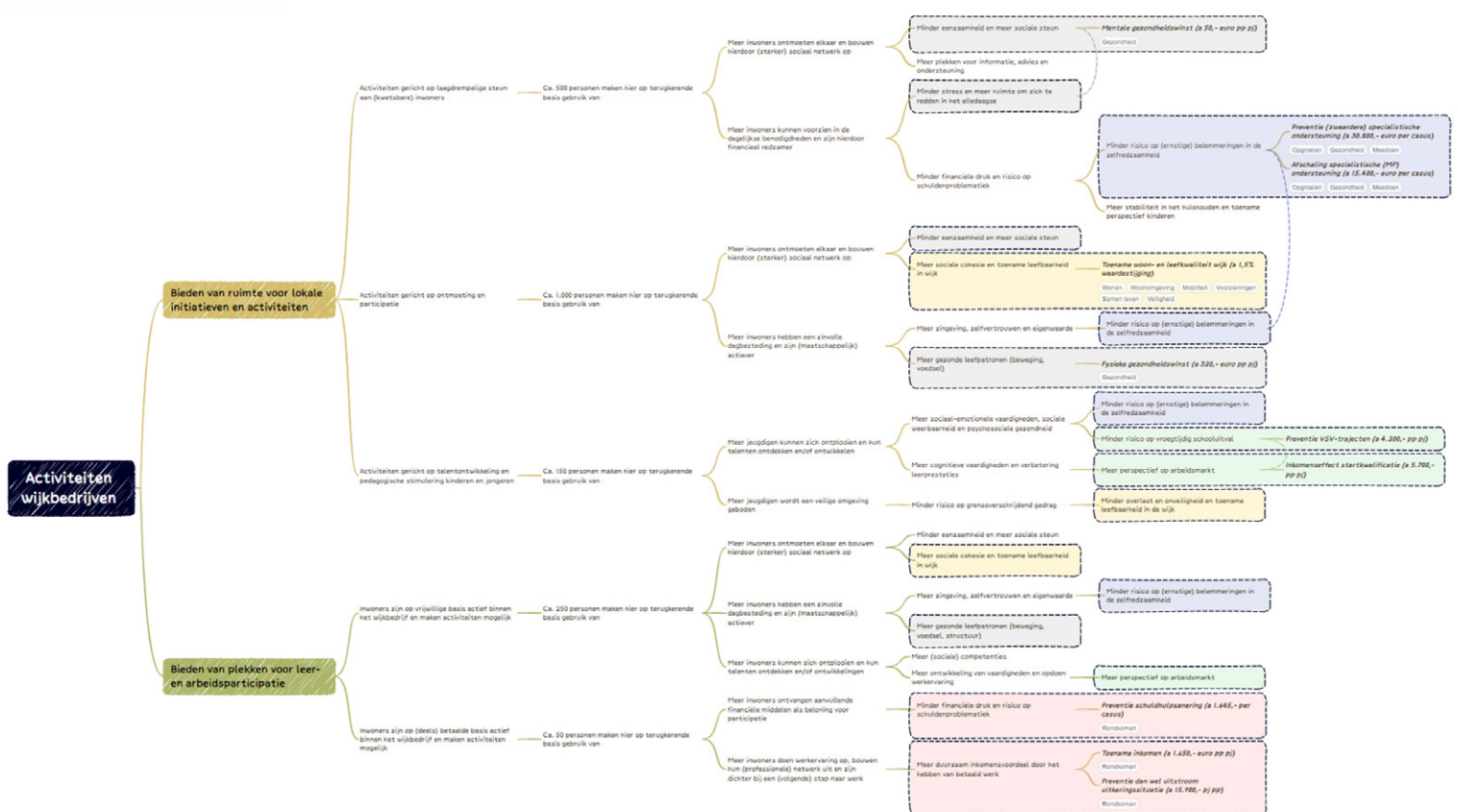
Hieronder zie je een afbeelding van een lege effecten-arena. Deze hebben we in meerdere sessies samen met de wijkbedrijven en de betrokken gemeente-professionals ingevuld. Dat deden we aan de hand van de volgende vragen:

1. Wie investeren in het wijkbedrijf?
2. In welke activiteit investeren ze?
3. Welk effect heeft de activiteit waarin geïnvesteerd is?
4. Wie zijn de incasseerders: de mensen waarop het effect van toepassing is?



We verbonden de verschillende aspecten aan elkaar, gaven slagingskansen, koppelden er aantallen aan (hoeveel mensen doen mee aan die activiteit of stromen uit richting betaald werk?) en berekenden de percentages die te maken hebben met factoren zoals, bijvoorbeeld, het aantal inwoners van een wijk.

Deze opbrengsten hebben we vervolgens uitgedrukt in geld en afgezet tegen de kosten. Dit leidt tot onderstaand overzicht.



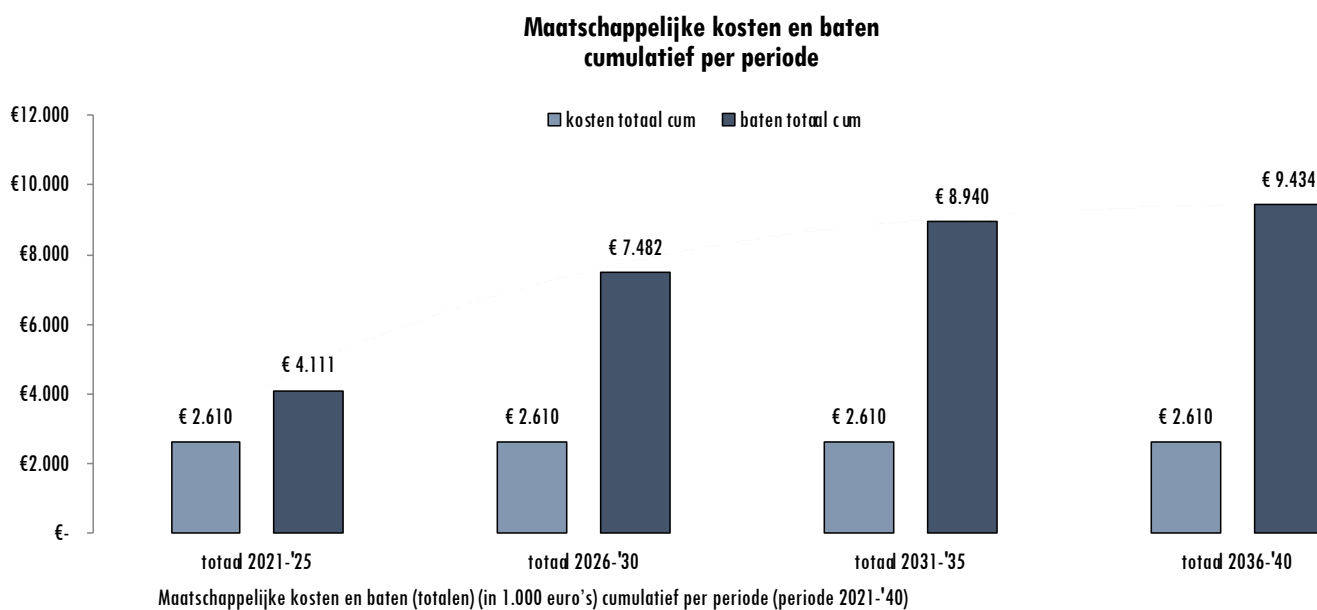
Als we inzoomen op één activiteit, levert dat bijvoorbeeld de volgende informatie op:



Uit die informatie komt een bepaalde waarde voort. Deze is uitgedrukt in maatschappelijke baten naar leefdomein en periode, en wordt hieronder weergegeven.

## Uitkomsten impactanalyse

N.B.: de bedragen in de navolgende teksten en figuren zijn telkens - tenzij anders vermeld - uitgedrukt in (x) 1.000 euro.



Bij onze analyse zijn we uitgegaan van een investeringsperiode van twee jaar. De resultaten van de inspanningen van de wijkbedrijven, en de baten die hieruit naar voren komen, zijn dan ook gebaseerd op de activiteiten die op basis van deze investeringstermijn tot uitdrukking zijn gekomen. In totaal gaat het om pakweg 2.610.000 euro aan meegenomen kosten.

Meer inwoners ontmoeten elkaar en bouwen hierdoor (sterker) sociaal netwerk op

Slagingskans: laag-middel (0.35)

Minder eenzaamheid en sociaal isolement

Delta: middel (0.50)

**Mentale gezondheidswinst**

Baten: a 50 euro pp pj

Gezondheid

Een paar wijkbedrijven, waaronder Wijkbedrijf Selwerd, waren al actief vóór de door ons gehanteerde investeringsperiode. De impact van de activiteiten die plaatsvonden in die voorgaande jaren hebben we niet in directe zin meegenomen. In indirecte zin heeft een langer bestaan wel invloed op de uitkomsten gehad: de bekendheid en het bereik van initiatieven die al voorbij de opstartfase zijn, kan hierdoor bijvoorbeeld groter zijn. Wat een wijkbedrijf in voorgaande jaren gedaan heeft, kan ook invloed hebben gehad op de slagingskans van een gemeten effect.

Uit de berekening van de impactanalyse komt een bedrag van circa 9.434.000 euro. Dit is wat de wijkbedrijven gezamenlijk in totaal opleveren, uitgedrukt in geld. Bij de berekening namen we de meest reëel beoogde baten van de vijf onderzochte wijkbedrijven mee. Dat harde geldbedrag heeft wel wat nuance nodig. Om te beginnen laten niet alle baten zich goed uitdrukken in geld. Met het genoemde resultaat onderschatten we daardoor eigenlijk de maatschappelijke impact die de initiatieven echt hebben. Hoe druk je bijvoorbeeld meer zingeving in je leven of een gevoel van trots op je wijk in euro's uit? Het is belangrijk dat we bij de brede evaluatie van de wijkbedrijven deze (vooralsnog) niet-gekwantificeerde effecten en andere maatschappelijke waarden in het oog houden.

Bij het bereik van dit project zijn we uitgegaan van een rekenperiode van twintig jaar. Onze verwachting is dat de berekende baten daadwerkelijk binnen deze periode tot uitdrukking zullen komen. Het is goed mogelijk dat er boven op de opbrengst die we hier laten zien, nog andere baten zullen zijn, of dat uit de activiteiten die wijkbedrijven nu ondernemen dingen voortvloeien voorbij die periode van twintig jaar. Deze hebben we uit praktische overwegingen niet meegenomen in deze analyse.

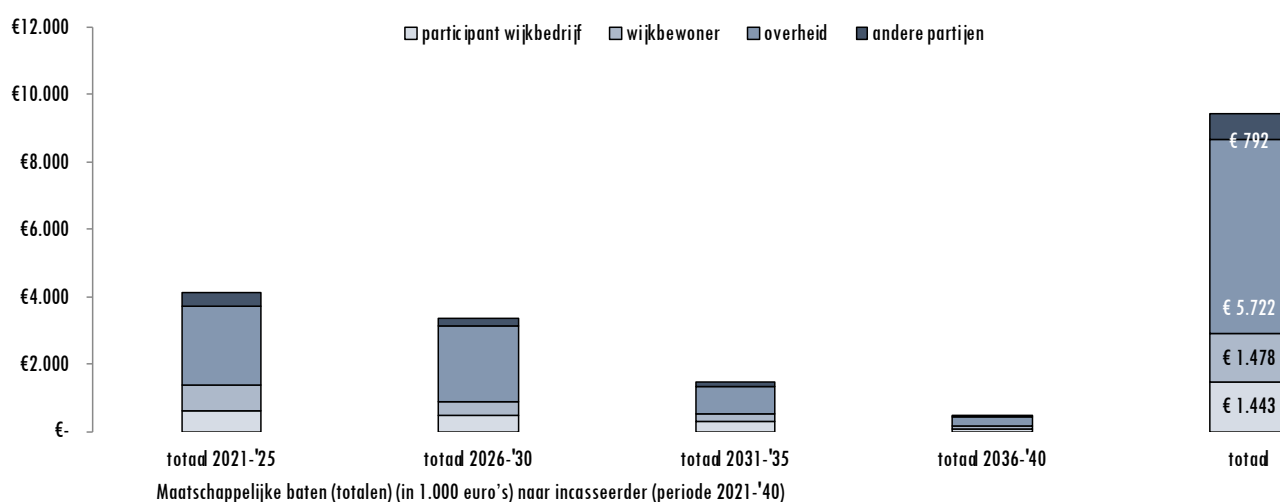
Sommige van de opbrengsten die in onze analyse naar voren komen, zijn eenmalig en vinden plaats gedurende een bepaalde periode. Andere komen op verschillende momenten terug. Daarbij kunnen ook de looptijd en de 'verloopcurve' verschillen. Denk bijvoorbeeld aan de leefbaarheid: die kan plotseling maar ook heel geleidelijk verbeteren, als gevolg van een ingreep in de fysieke leefomgeving of een interventie op het gebied van veiligheid. Een beter inkomen of een verhoogde gezondheid kan eenmalig zijn, maar ook over meerdere jaren zorgen voor (terugkerende) financiële voordelen. Met deze dingen hielden we rekening bij het kwantificeren van de (financiële) baten. Daarom kenden we binnen de gehele twintigjarige rekenperiode aan elk afzonderlijk jaar baten toe. Om alles visueel behapbaar te houden, laten we dit verloop in de meeste figuren zien aan de hand van vier clusterperiodes van telkens vijf jaar. Daarbinnen bevinden zich de jaarlijkse opbrengsten.

Als we de kosten (\*) en baten cumulatief verdelen over de hele periode, zien we dat de wijkbedrijven na de eerste periode – al is het beperkt – al rendabel kunnen zijn als het om hun maatschappelijke waarde gaat. Deze opbrengsten zijn niet allemaal direct financieel 'op te eisen', zoals stijgingen van de woningwaarde door een vergrote leefbaarheid. We zien dat in de eerste twee perioden de meeste baten tot uitdrukking komen, in laatste twee perioden verminderen ze behoorlijk. Dit komt deels doordat het effect dat je van activiteiten mag verwachten (vooralsnog) maar beperkt duurzaam is, als het om een looptijd van twee jaar gaat. Wanneer initiatieven op een duurzame manier doorgaan, zal dat invloed hebben op de reikwijdte van de looptijd waarbinnen baten tot uitdrukking kunnen komen. Daarnaast doet het ook iets met de mate waarin opbrengsten over een langere periode zullen doorwerken. Dat noemen we duurzaam succes.

(\*) De kosten zijn cumulatief gezien in de tijd stabiel: er zijn vooralsnog geen kosten buiten de tweejarige periode op te tekenen.

Kijkend naar de totale kosten- en batenverhouding, bezien over de hele reikwijdte van twintig jaar, maken we op dat een investering van 1 euro over de hele periode ongeveer 3,60 euro oplevert. In technische termen hebben de wijkbedrijven samen een zogenaamde multiplier van circa 3,6. Die multiplier kan niet lineair doorgetrokken worden: je kunt niet stellen dat bij een verdubbeling van de investeringen ook de baten zullen verdubbelen. Als een activiteit langer doorloopt, kunnen de slagingskansen hoger zijn – dat zeker. Ook kunnen kosten die in de aanloop gemaakt worden over een langere periode worden uitgesmeerd. Maar misschien zijn in de loop der tijd wel nieuwe investeringen nodig, of is er sprake van ‘verzadigingseffecten’ – de reikwijdte waarbinnen effecten zich nog kunnen voordoen ligt niet in het oneindige.

### Maatschappelijke baten naar incasseerder en periode



De maatschappelijke baten in deze analyse richten zich niet allemaal op de samenleving als geheel. Vaak komen ze specifiek ten goede aan één of meerdere (in)direct betrokken partijen. Tijdens de verdiepende sessies die we hielden met behulp van de methodiek van de effecten-arena werd telkens benoemd wie (primair) de gevolgen ondervinden van de effecten die voortkomen uit de activiteiten en resultaten van de wijkbedrijven. Dit noemen we de incasseerders. Hen hebben we verdeeld in vier groepen:

1. mensen die participeren binnen het wijkbedrijf;
2. overige wijkbewoners;
3. de overheid;
4. overige partijen  
(bijvoorbeeld woningcorporaties, stichting WIJ of marktpartijen).

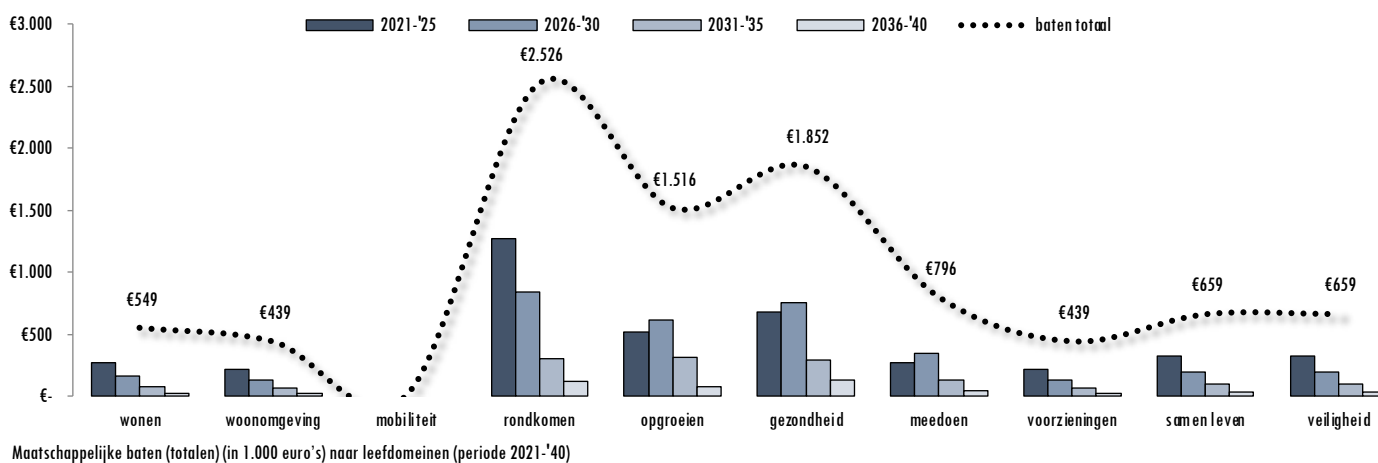
Behalve positieve effecten kunnen ook ongewenste (neven)effecten optreden. In zo'n geval is geen sprake van te incasseren baten, maar gaat het juist om lasten. Deze kwamen in de effecten-arena maar beperkt naar voren, we hebben ze daarom in de verdere uitwerking niet meegenomen.

Op basis van het eerder genoemde totaal van circa 9.434.000 euro aan ingeschatte (financiële) baten over de periode van 20 jaar, komt uit de analyse naar voren dat het merendeel van deze baten is toe te rekenen aan de overheid: 5.722.000 miljoen euro. Die verwachting geldt met name voor de eerste twee perioden, 2021-2025 en 2026-2030. De belangrijkste aanleiding hiervoor zijn kostenbesparingen door afnemende ondersteuningsbehoeften op het gebied van inkomen, schuldhulpverlening en maatschappelijke ondersteuning.

De tweede groep incasseerders van de financiële opbrengsten zijn de wijkbewoners. Mensen die participeren in een wijkbedrijf krijgen bijvoorbeeld (tijdelijk) extra financiële ruimte als ze een vrijwilligersvergoeding krijgen, of doordat ze door een betere gezondheid minder zorgkosten maken. Mensen die in de buurt van een wijkbedrijf wonen, kunnen profiteren van diensten of activiteiten. Dat kan ervoor zorgen dat ze beter rond kunnen komen of minder eenzaam zijn. Een meer indirect resultaat van de nabijheid van een wijkbedrijf kan een toename van de leefbaarheid in de buurt zijn, als gevolg van activiteiten gericht op bijvoorbeeld de openbare ruimte, ontmoeting en veiligheid.

In het model vertalen we een verbetering op het gebied van leefbaarheid naar een stijgende woningwaarde. Daarmee gaat het dus om baten die niet direct 'op te eisen' zijn.

**Maatschappelijke baten naar leefdomein en periode**



Maatschappelijke baten (totalen) (in 1.000 euro's) naar leefdomeinen (periode 2021-'40)

In het Kompas van Groningen (\*\*\*) zijn tien leefdomeinen onderscheiden: wonen, woonomgeving, mobiliteit, rondkomen, opgroeien, gezondheid, meedoen, voorzieningen, samen leven en veiligheid. Wanneer we de baten uit onze analyse verdelen over deze tien domeinen, zien we dat de wijkbedrijven bijna overal opbrengsten leveren. Het merendeel daarvan heeft te maken met leefkwaliteit. De meeste baten zien we terug binnen het domein 'rondkomen' (2.524.000 euro), gevolgd door 'gezondheid' (1.852.000 euro) en 'opgroeien' (1.516.000 euro).

Het creëren van (extra) financiële ruimte als (in)direct gevolg van participatie – en daarmee ook het verminderen van inkomensafhankelijkheid of schuldenproblematiek – werkt in belangrijke mate door in het gepresenteerde resultaat. Daarnaast hebben ook verschillende vormen van gezondheidswinst – en daarmee een kleinere zorgconsumptie – substantieel invloed op de financiële vertaling van de baten.

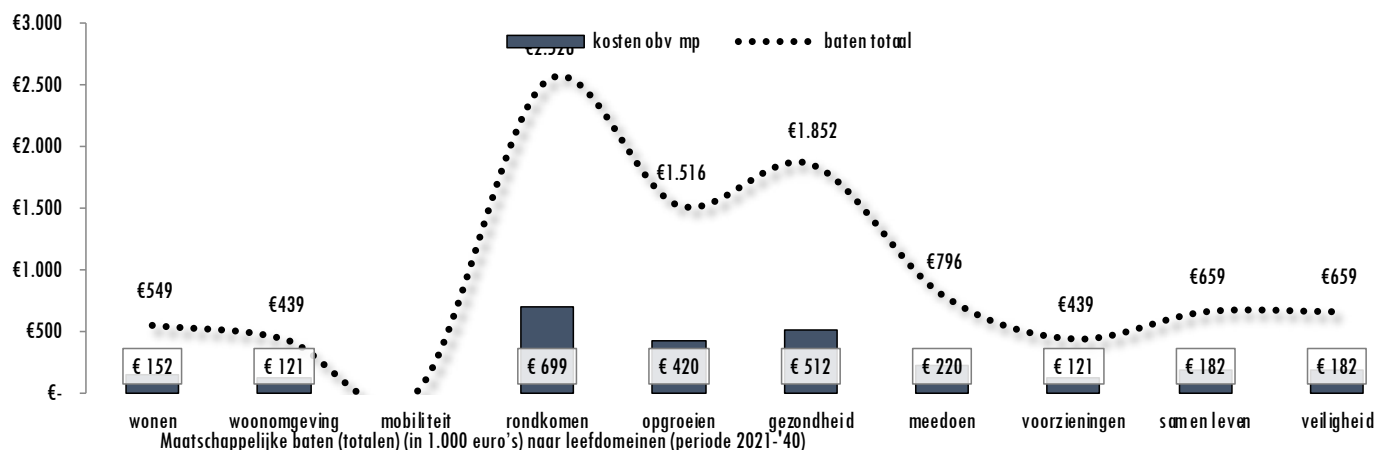
(\*\*) link conceptueel kader en indicatoren programmalijnen



Dit betekent overigens niet per se dat de maatschappelijk impact die voortvloeit uit de verschillende activiteiten van de wijkbedrijven minder in de overige domeinen aanwezig is, of hier minder 'waardevol' is. Het is alleen lastiger om die impact in financiële zin uit te drukken. Daarom is het goed om ook zicht te houden op de effecten die niet zozeer financieel doorberekend kunnen worden, maar wel relevant zijn. Deze effecten moeten onderdeel blijven van de (kwalitatieve) evaluatie van de wijkbedrijven, en van hoe we hun maatschappelijk nut waarderen.

Niet alle opbrengsten uit zich op hetzelfde moment. Ook qua verloop en duur zijn er verschillen. Als we binnen de gestelde periode van twintig jaar de baten verdelen over vier perioden van elk vijf jaar, dan zien we deze verschillen ook terug tussen de verschillende leefdomeinen. Zo zien we dat bij 'rondkomen' een belangrijk deel van de baten al zichtbaar wordt in de eerste periode, terwijl dat bij 'opgroeien' en 'gezondheid' minder het geval is. Dit heeft deels te maken met de tijdelijke, directe inkomensvoordelen (uit onder meer vrijwilligersvergoedingen) die horen bij de looptijd van de interventie zelf (nu twee jaar). Bij een meer duurzaam gegarandeerde uitstroom naar betaald werk, met daarbij een stabiel eigen inkomen over een langere periode, zouden de baten binnen dit domein langer doorwerken en ook in totaliteit hoger uitkomen. Zo'n duurzaam verloop zien we bijvoorbeeld terug bij bepaalde gezondheidsvoordelen en andere (preventieve) effecten, zoals ten aanzien van de ontwikkelingskansen voor kinderen.

**Maatschappelijke kostenclaim (o.b.v. evenredige toedeling mp) en baten naar leefdomein**

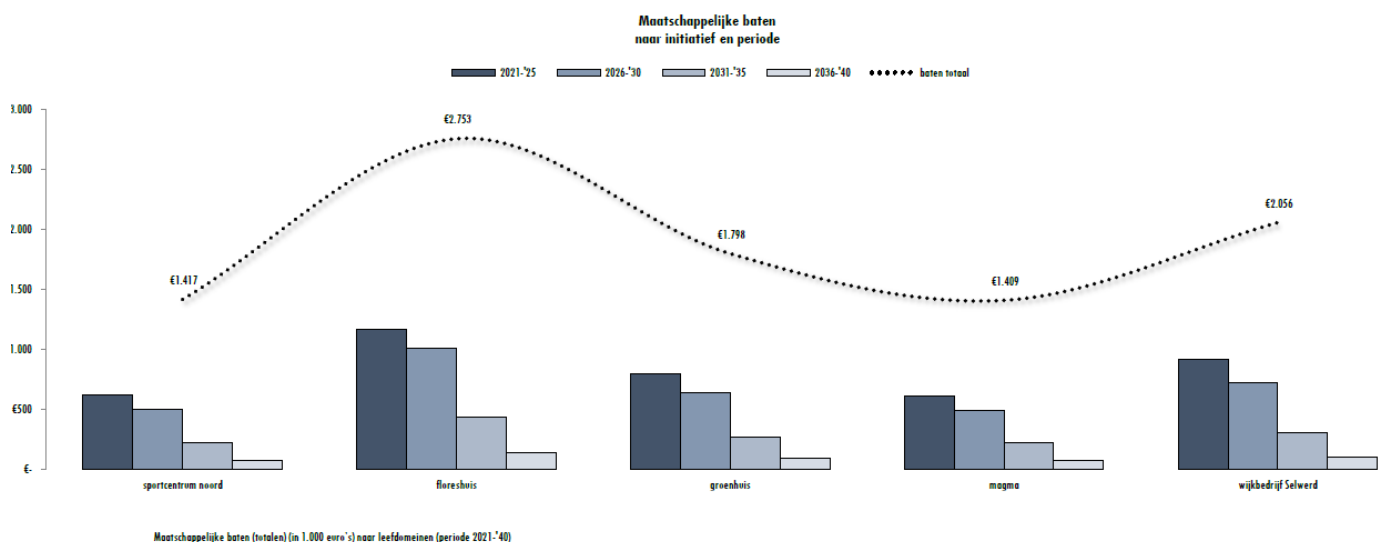


Als we uitgaan van de eerder genoemde multiplier van 3,6, kunnen we een grove verdeling maken van de totale lasten over de tien leefdomeinen. Een voorwaarde daarbij is dat we dit op precies dezelfde manier doen zoals ook de baten binnen een domein landen. Met andere woorden: bij een resultaat van 2.526.000 euro aan maatschappelijke baten bij het domein 'rondkomen', kan hier 699.000 euro aan lasten tegenover gezet worden. Dit principe kunnen we vertalen naar de lijnprogramma's die qua doelstellingen en inzet bijdragen aan de verschillende leefdomeinen. We kunnen hier enig inzicht verschaffen over hoe de financiële 'claims' verhoudingsgewijs zouden kunnen worden neergelegd, uitgaand van het credo 'de lasten daar landen laten waar ook de baten ontstaan'.

Ter bewustwording is dit een interessante exercitie, met het domein-overstijgende karakter van de initiatieven en hun maatschappelijke impact in je achterhoofd. Het wordt nog interessanter als je daarbij ook de huidige begrotingsopbouw binnen het sociaal domein en de bijbehorende financieringsstromen vanuit de verschillende lijnprogramma's in ogenschouw neemt. Toch zijn er in de praktijk ook kanttekeningen te plaatsen. Om te beginnen: de baten die bij een bepaald domein horen, zijn lang niet altijd het gevolg van inspanningen die bij datzelfde domein horen. Zo kunnen activiteiten die gericht zijn op maatschappelijke participatie ook op het vlak van gezondheid voor opbrengsten zorgen.

Ook de kosten van activiteiten en inspanningen kunnen sterk uiteenlopen. Ten slotte is de hier genoemde multiplier een uitkomst van alle onderliggende kosten en baten. Als we die afpellen naar de verschillende onderliggende activiteiten constateren we grote verschillen in de mate van impact. Dit brengt het risico met zich mee dat de discussie zich richt op welke onderdelen wel of niet een sterke (financiële) waarde vertegenwoordigen, en daar de prioriteit gelegd wordt – daarmee wordt het integrale en wijk-eigen karakter van wijkbedrijven teniet gedaan.

Al met al is het lastig om de lasten op een gelijke schaal te leggen en naar rato te verdelen over de huidige financiële structuur. Hierdoor ontstaat (de continuering van) de financiering van domein-overstijgende initiatieven vaak ad hoc of op een pragmatische manier. Wellicht verdient dit een meer fundamentele en open blik. Op dergelijke alternatieve financieringsvormen en de bijbehorende organisatorische consequenties ervan komen we later in dit advies meer uitvoerig terug.

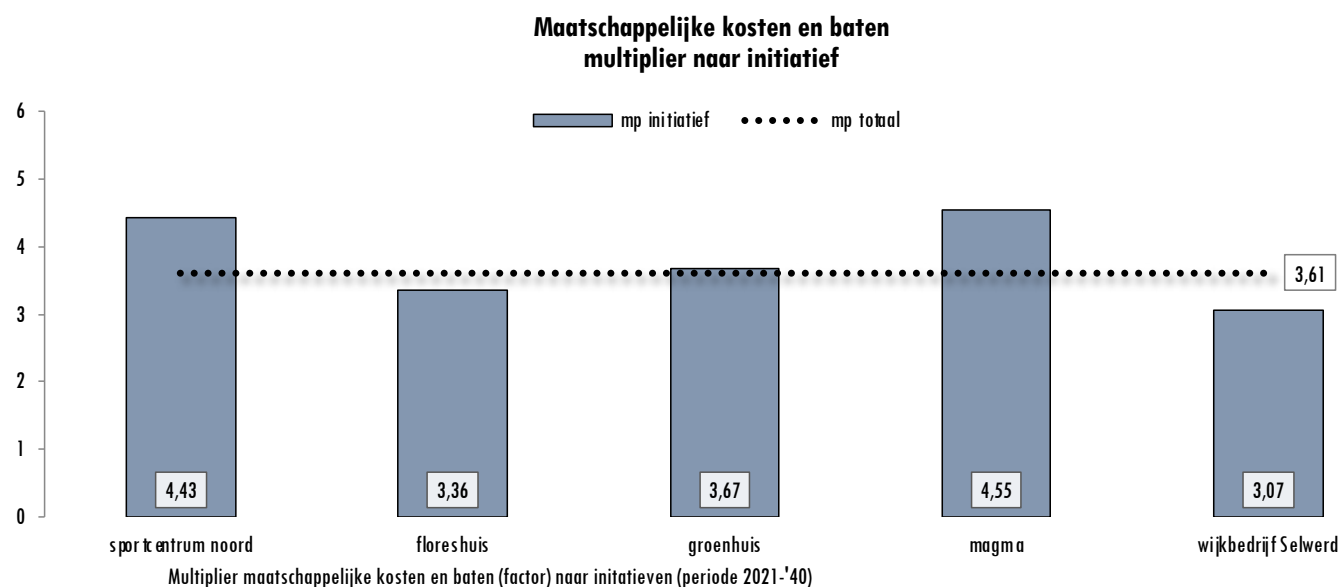


In dit onderzoek analyseerden we vijf wijkbedrijven, en berekenden we hun te verwachten baten. Alle vijf hebben ze aantoonbare maatschappelijke impact, maar de grootte daarvan verschilt in deze financiële berekening. Zo mag het Floreshuis over de gehele periode de meeste financiële baten verwachten (2.753.000 euro), gevolgd door Wijkbedrijf Selwerd (2.056.000 euro). Financieel maken alle wijkbedrijven in de eerste periode van vijf jaar de meeste impact, gevolgd door de tweede periode.

Een wijkbedrijf met hogere baten is net per se 'beter functionerend' of 'maatschappelijk waardevoller', dat willen we graag benadrukken. Verschillende factoren hebben invloed op de uiteindelijke opbrengst en het verloop ervan.

Zo zijn niet alle wijkbedrijven even groot in omvang en hebben ze niet allemaal evenveel ervaring. Wijkbedrijf Selwerd bestaat bijvoorbeeld al een paar jaar, en ook het Floreshuis was al een goed functionerende maatschappelijke accommodatie voordat het een wijkbedrijf werd. Ook de onderliggende financiering van de vijf onderzochte initiatieven verschilt in vorm, omvang en continuïteit.

Daarnaast hebben de verschillende initiatieven elk een eigen karakter. Ook richten ze zich op verschillende activiteiten en doelgroepen, passend bij de behoeften en mogelijkheden in de wijk. Waar Het GroenHuis zich bijvoorbeeld bezighoudt met dagbestedingsactiviteiten die te maken hebben met onder meer armoede, groen en leefomgeving, richt Sportcentrum Noord zich meer op ontmoeting en gezondheid via sportactiviteiten. Financieel bekeken zijn de effecten van deze activiteiten verschillend te waarderen. Dat betekent niet dat het een vanuit maatschappelijk perspectief meer of minder waarde vertegenwoordigt dan het ander. Daarbij zijn – zoals we eerder al noemden – niet alle maatschappelijke waarden (even goed) te vertalen naar financiële opbrengsten.



Zowel de investeringen als de te verwachten financiële opbrengst van de vijf onderzochte wijkbedrijven verschillen. Daarom is ook de individuele multiplier bij elk initiatief anders. Ook bij deze verschillen gelden de eerder genoemde kanttekeningen die horen bij de gehanteerde methodiek, maar speelt ook de context mee waarbinnen de investeringen zijn gedaan en de baten tot uitdrukking komen. Deze nuancerings zijn belangrijk bij het analyseren van de uitkomsten, en daarmee ook bij het evalueren en waarderen van (het functioneren van) de wijkbedrijven in relatie tot hun maatschappelijke meerwaarde.

Desondanks zien we bij alle onderzochte initiatieven een positieve multiplier van boven de 3. Daarmee tonen de wijkbedrijven aan dat ze, op basis van dit onderzoek, alle vijf 'maatschappelijk rendabel' zijn.

# FINANCIERING & ORGANISATIE

We weten nu binnen welke leefdomen en in welke mate de vijf onderzochte wijkbedrijven in Groningen-Noord maatschappelijke impact leveren. Ook zijn de financiële opbrengsten die de maatschappelijke waarde van de wijkbedrijven oplevert, en hoe deze baten zich verhouden tot de investeringen die eraan ten grondslag liggen, duidelijk geworden.

Alle vijf wijkbedrijven komen uit op een gunstige kosten-batenverhouding. Dat doen ze binnen een breed scala aan leefdomen. Als ze de kans krijgen zich door te ontwikkelen, is het aannemelijk dat hun impact substantiëler en duurzamer wordt. Zo zou de verhouding nog positiever kunnen gaan uitpakken. Daarnaast zijn er verbetermogelijkheden en bieden andere ontwikkelingen in en om de wijken potentie voor verdere versterking. Als de wijkbedrijven en de gemeente samen kunnen ontdekken en leren, draagt dat hieraan bij.

Vooralsnog ontbreekt structurele financiële dekking. Dit staat een volgende fase in de weg. Het brengt daarmee een mogelijk duurzaam karakter van deze initiatieven in gevaar. Zo dreigt een scenario waarin het spreekwoordelijke kind met het badwater wordt weggegooid. Dit heeft niet alleen invloed op de door de wijkbedrijven zelf gerealiseerde opbrengsten: juist doordat ze zo verankerd zijn in de structuur van de wijken, en van daaruit informeel en formeel bij elkaar brengen, heeft het ontbreken van financiële dekking ook indirecte consequenties voor het optimaal kunnen functioneren van andere initiatieven en interventies.

De situatie rondom de wijkbedrijven vraagt daarom om een zekere urgentie vanuit de Directie Maatschappelijke Ontwikkeling (hierna DMO). Daarbij gaat het om de vraag hoe we ons als gemeente tot deze en andere wijkbedrijven willen en kunnen verhouden, maar ook om hoe we in meer algemene zin denken om te gaan met domein-overstijgende initiatieven en interventies. Deze laten zich doorgaans lastig positioneren binnen de huidige financiële en organisatorische kaders van onze programmalijnen. Het laten landen van de lasten op de plek waar de baten het meest substantieel zijn, lijkt een voor de hand liggende oplossingsrichting, maar blijkt in de praktijk lastig uitvoerbaar en weerbaar te zijn.

In het hierna volgende deel van dit rapport zoomen we in op het brede 'speelveld' van sociaal georiënteerde initiatieven en interventies. We kijken in het bijzonder naar de manier waarop deze nu gepositioneerd en belegd zijn en naar hoe ze zich tot elkaar verhouden. Zo proberen we tot andere oplossingsrichtingen te komen. Vanuit deze beschouwing doen we een voorstel voor het verder uitwerken van enkele scenario's: manieren waarop we via financiering, capaciteit en structuur meer ruimte kunnen creëren. Zo proberen we tot een meer (integraal ingestoken) opgavegerichte en hybride georganiseerde organisatie te komen. Dit is daartoe een eerste aanzet.

# De organisatie

Het sociaal domein zit ingewikkeld in elkaar. Het bestaat uit een breed palet van divers ingestoken activiteiten en processen. Om in dat diffuse speelveld enig overzicht aan te brengen, stellen we ons een multidimensionaal raamwerk voor. Hiermee ‘vangen’ we de verschillende onderdelen. Het raamwerk is opgebouwd aan de hand van drie dimensies, waarmee we initiatieven en interventies op basis van hun karakteristieken kunnen identificeren en differentiëren. Vervolgens kunnen we ze ten opzichte van elkaar positioneren in het speelveld.

Dimensies: inhoudelijke sporen (en domeinen):

## I Sociale basis

- Stimulering samenlevingsopbouw
- Informele - en formele sociale infrastructuur

## II Aanvullende ondersteuning

- Toegang passende ondersteuning
- Algemene, collectieve ondersteunende voorzieningen

## III Specialistische ondersteuning en zorg

- Individuele maatwerk voorzieningen
- Sociaal vangnet

## \* Overige

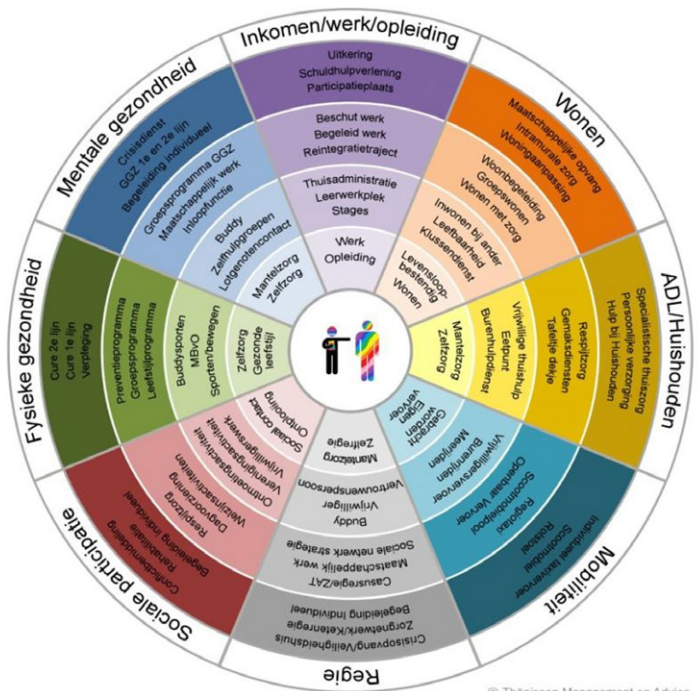
Spoor 3

Spoor 2

Spoor 1



Arrangementenwaaier



© Thönissen Management en Advies

De eerste dimensie wordt vormgegeven vanuit een inhoudelijk-methodisch georiënteerd handelingsperspectief. Stel je hierbij een continue as voor, waarlangs initiatieven en interventies kunnen worden gepositioneerd naar de mate waarin ze zich tot spoor I, II of III richten. Die positionering gebeurt per inhoudelijk domein óf gaat over domeinen (zoals werk en inkomen, onderwijs, sport en cultuur). Een initiatief of interventie hoeft zich daarbij niet tot één spoor te beperken. De drie sporen representeren respectievelijk ‘de sociale basis (of de samenleving)’ (I), ‘aanvullende ondersteuning’ (II) en ‘specialistische ondersteuning en zorg’ (III).

Deze sporen kennen we met name vanuit de decentralisatie- en transformatiegedachte rondom maatschappelijke ondersteuning. Ze kunnen goed doorgetrokken worden naar andere domeinen. De Arrangementenwaaier kan hierbij een overzichtelijke handreiking zijn.

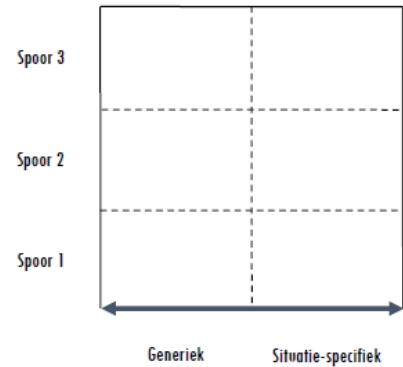
Dimensies: generiek en situatie-specifiek beleid:

**I Generiek beleid**

- Normatief, gelijkheidsbeginsel (per sé)
- Focus doelmaximalisatie (meer uniformiteit)
- Top-down, centraal sturend

**II Situatie-specifiek beleid**

- Differentiërend, context-gevoelig (per saldo)
- Focus procesoptimalisatie (minder uniformiteit)
- Bottom-up, decentraal coördinerend



De tweede dimensie wordt vormgegeven vanuit een inhoudelijk-sturend georiënteerd handelingsperspectief. Ook hier krijgen initiatieven en interventies – en de context waarbinnen ze gestalte krijgen – een plek langs een continue as. Ze kunnen worden gepositioneerd naar de mate waarin sprake is van ofwel een (zeer) generiek ingestoken beleidsinrichting, ofwel een (zeer) situatie-specifiek ingestoken beleidsinrichting. Het is goed om nogmaals te benadrukken dat het hier om een spectrum gaat, met een geleidende schaal die diverse tussenvormen tussen de twee ‘uitersten’ mogelijk maakt.

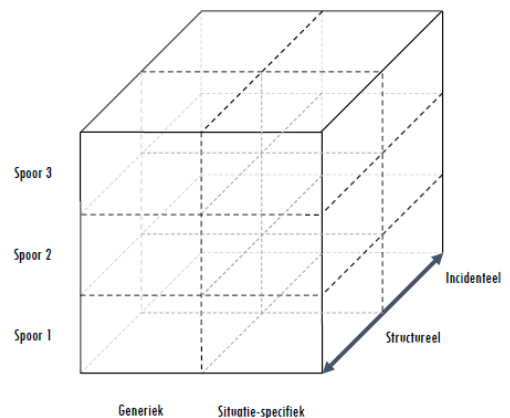
Dimensies: dekking financiering:

**I Structurele middelen**

- Langdurend geormerkt
- Zekerheid financieringscycli
- Relatief weinig flexibiliteit

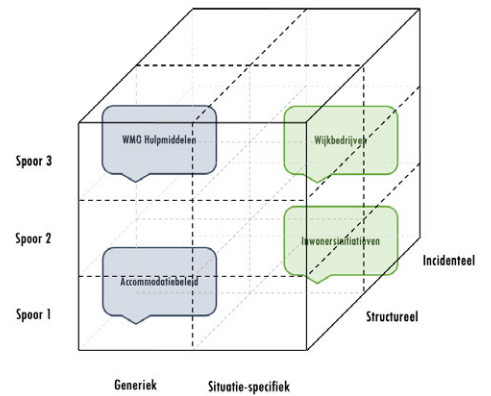
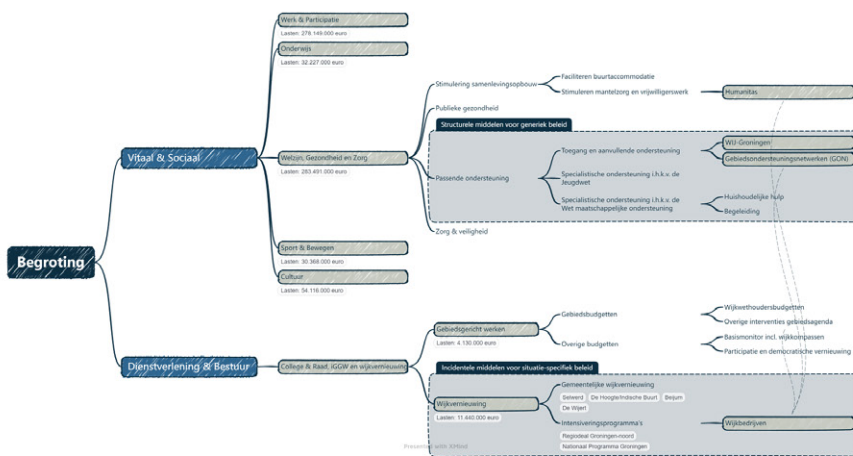
**II Incidentele middelen**

- Kortdurend geormerkt
- Onzekerheid financieringscycli
- Relatief veel flexibiliteit



Ten slotte de derde dimensie. Deze wordt vormgegeven vanuit een financieel-organisatorisch georiënteerd handelingsperspectief. Op deze laatste continue as kunnen initiatieven en interventies gepositioneerd worden naar de mate waarin sprake is van ofwel een stevig verankerde, langdurige financieringsvorm, ofwel van een beperkt verankerde, kortdurende financieringsvorm. Ook hier is tussen de twee uitersten ruimte voor diverse vormen van financiering. Die vormen zijn strak of minder strak geormerkt en hebben een meer of minder structureel karakter.

Nu we ons raamwerk hebben opgebouwd kunnen we de stap zetten om hierbinnen verschillende initiatieven en interventies een positie te geven. We hebben hierbij enkele onderdelen uit zowel programma 3 ‘Vitaal & Sociaal’ (t.a.v. Welzijn, Gezondheid en Zorg) en programma 4 ‘Dienstverlening & Bestuur’ (t.a.v. Gebiedsgericht werken en Wijkvernieuwing) als vertrekpunt gebruikt. Om het overzicht te kunnen bewaren hebben we ons in het voorbeeld beperkt tot een paar voorbeelden, desondanks geeft het een eerste indruk van de wijze waarop we dit kunnen toepassen.



We voegen meer initiatieven en interventies aan het raamwerk toe. Globaal genomen kunnen we dan constateren dat de meeste onderdelen vanuit de stedelijke lijnprogramma's zich in de zone linksvoor bevinden. Daarbij ligt vanuit financieel oogpunt het zwaartepunt bij ondersteuning en zorg die wettelijk gekaderd is en zich met name in spoor III bevindt. Denk bijvoorbeeld aan inkomensondersteuning voor levensonderhoud in het kader van de Participatiewet en voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet (JW).

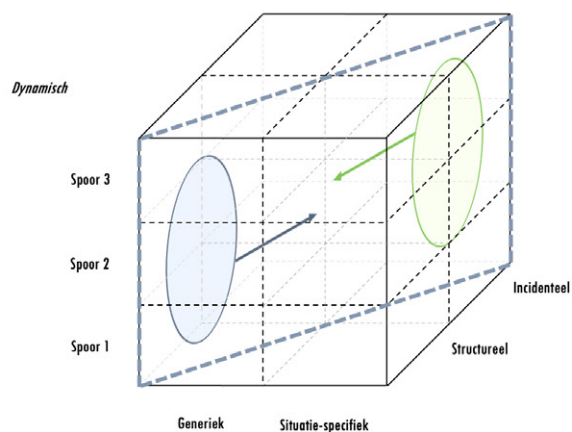
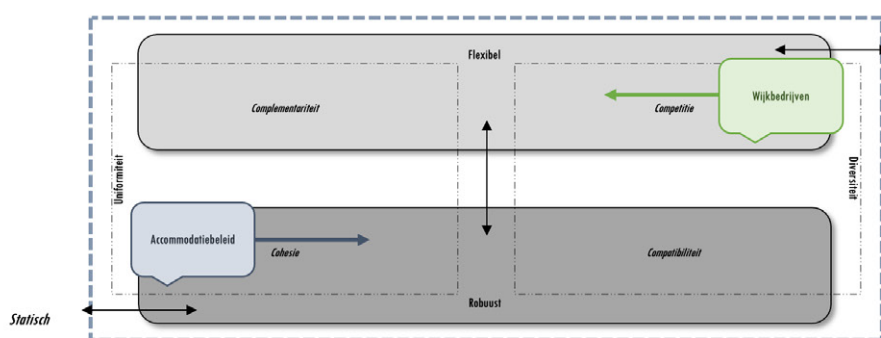
Andere onderdelen komen juist overwegend in de zone rechtsachter terecht. Het gaat om de onderdelen die financieel geborgd zijn binnen het Gebiedsgericht werken of die deel uitmaken van de intensiveringsprogramma's ten behoeve van de Groninger wijkvernieuwing. Deze initiatieven zijn vaak sterk situatie-specifiek en hun financiering heeft doorgaans een (vooralsnog) tijdelijk karakter. Op de totale gemeentelijke begroting hebben ze, als het om lasten gaat, naar verhouding maar een beperkt aandeel. De financiële dekking van de vijf onderzochte wijkbedrijven is tot nu toe in deze zone ondergebracht.

We hebben de hier geschetste uiteenzetting als vertrekpunt bewust scherp en in uitersten neergezet. In de praktijk zijn de verschillende initiatieven en interventies niet statisch en is er behoefte aan meer nuance. Zo zien we binnen de lijnprogramma's ook dat vanuit de diverse onderdelen geïnitieerde activiteiten zich kunnen richten op specifieke locaties en doelgroepen in de gemeente, en dat deze niet evenredig zijn verdeeld over het gemeentelijk grondgebied. Daarnaast wordt bij de inkleuring van activiteiten doorgaans rekening gehouden met lokale behoeften en mogelijkheden.

Met de toenemende aandacht voor het gebiedsgericht werken zien we bovendien een verdere verschuiving naar een meer differentiërende en prioriterende organisatie. Daarbij is steeds vaker een integrale blik het vertrekpunt. Je kunt hierbij denken aan de wijze waarop we het armoedebeleid, het preventieve jeugdbeleid en het onlangs geactualiseerde gezondheidsbeleid vormgeven. Vanuit onze centrale ambities en doelstellingen zoeken we naar een meer op maat gesneden inkleuring van het beleid, om zo recht te doen aan de specifieke karakteristieken die achter opgaven schuil kunnen gaan.

Tegelijkertijd zien we dat diverse initiatieven uit de wijken, alle begonnen als kleinschalig experiment, in toenemende mate hun waarde laten zien. Ze zijn een inspiratie voor andere interventies. Op meerdere plekken in de gemeente zien we dergelijke initiatieven uitgroeien tot volwaardige aanvullingen op – of zelfs alternatieven voor – interventies binnen de bestaande programma's. Zouden deze opgenomen kunnen worden binnen bestaande beleidskaders? En zo ja, hoe? Of is aanvullend beleid nodig om dergelijke initiatieven beter te kunnen faciliteren?

Voortbordurend op het voorgaande kun je binnen het raamwerk een diagonaal vlak visualiseren dat van linksvoor naar rechtsachter loopt. Beide 'werelden' lijken zich langs het vlak naar elkaar toe te bewegen. In het 'grijze gebied' ontstaan zo ontmoetingen die volop potentie bieden voor het leggen van verbindingen met aangrenzende initiatieven. Zulke naast elkaar gelegen initiatieven kunnen elkaar versterken, maar in de dagelijkse uitvoering ontstaat ook vaak frictie of wordt langs elkaar heen gewerkt. Daarbij voelt de organisatie nog deels (te) star en (te) versnipperd, waardoor onderlinge coördinatie en samenwerking moeilijker zijn.



Hoewel schuring tot op zekere hoogte ook glans brengt – en daardoor tot innovatie en verbetering kan leiden – is er in de praktijk een tweedeling merkbaar tussen enerzijds de 'sectorale' lijnwereld en anderzijds de 'integrale' gebiedsgerichte wereld. Ze lijken soms lastig verenigbaar. Hoewel je beide werelden als twee kanten van dezelfde medaille kunt zien, worden ze nog niet altijd zo behandeld. Een vergelijkbare constatering past bij de wijze waarop de verschillende lijnprogramma's van de organisatie zich tot elkaar verhouden.

Het betreden van het 'grijze gebied' brengt bijvoorbeeld ook op het terrein van governance – de manier van besturen – en de bijbehorende (financiële) aansturing en verantwoording de nodige uitdagingen met zich mee. Zo vallen opgaven met een domein-overstijgend karakter vaak onder meerdere inhoudelijke en budgettaire portefeuillehouders. Deze verkokering (en oormerking) werkt soms diep door in de gemeentelijke lijnorganisatie. De herijking van de gemeentelijke begroting ten aanzien hiervan is overigens wel duidelijk een stap in de goede richting.



Op welke manier zouden de verschillende onderdelen binnen het grotere geheel zich beter tot elkaar kunnen verhouden? En hoe zijn ze te organiseren vanuit een gemeenschappelijk denkkader? Het gaat hierbij nadrukkelijk niet over het zoeken naar een one-size-fits-all-oplossing. Er is behoefte aan een meer fluïde werkwijze waarbinnen meerdere handelingsperspectieven een zeker eigen bestaansrecht hebben. Daarbij kan het accent, op basis van de aard en context van de opgave, in meerdere of mindere mate bij één of meer van deze perspectieven en de bijbehorende organisatievorm komen te liggen.

Om hierin een constructieve stap te kunnen zetten, maken we een kleine uitstap naar de systeemtheorie. Dat doen we aan de hand van de visualisatie die we eerder toonden. We kijken in het bijzonder naar het fenomeen van zogeheten complexe adaptieve systemen. In verschillende (wetenschappelijke) disciplines worden inzichten over dergelijke systemen toegepast, onder meer over de wijze waarop ze zich verhouden tot hun omgeving en in staat zijn zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Ze zijn ook bij uitstek geschikt binnen de organisatiekunde en naar ons inzicht van waarde bij het vraagstuk dat we hier behandelen.

Complexe adaptieve systemen bestaan uit een georganiseerd geheel van verschillende semi-autonome subsystemen. Hoewel ze niet centraal gecoördineerd of gestuurd worden, hebben ze een nauwe onderlinge verwevenheid. Als geheel kunnen ze daardoor buitengewoon intelligent gedrag vertonen. Uit het collectief gedrag en de functie van al deze lokale interacties samen komen nieuwe kwaliteiten naar voren. Deze kun je niet zonder meer herleiden tot de kenmerken van de onderliggende subsystemen.

Dit verschijnsel, het 'spontaan' optreden van nieuwe eigenschappen, wordt ook wel aangeduid met het begrip emergentie. Simpel gezegd draagt zo'n proces ertoe bij dat het geheel meer is dan de som der delen. Het is de kwaliteit van de (interne en externe) interactie die bepalend is voor succesvol gedrag van dergelijke systemen – niet zozeer de kwaliteiten of kenmerken van de afzonderlijke onderdelen zelf. Hieruit valt al een eerste belangrijke les te trekken voor hoe we als gemeente handelen, en voor hoe we als bredere organisatie (nog) succesvoller zouden kunnen zijn.

De complexe systemen met hun emergente karakteristieken kun je projecteren op allerlei organisatievormen in de alledaagse leefwereld. Van spreekuurszwermen tot de manier waarop mensen in een wijk met elkaar samenleven. En ja, ook op de gemeentelijke organisatie! De veelgebruikte beeldspraak van 'de systeemwereld versus de leefwereld' – waarin overheid en samenleving als verschillende, soms lastig verenigbare entiteiten gezien worden – is vanuit de complexe systeemtheorie een wat beperkte benadering. Als gemeentelijke organisatie zijn we juist onderdeel van een groter sociaal geheel: de leefwereld. In die wereld hangen dingen nauw met elkaar samen en beïnvloeden ze elkaar. Het gedrag van het één kun je niet los van het ander zien.

Door het open, dynamische karakter van systemen en de nauwe, wederkerige relaties die ze onderhouden met hun omgeving, krijgt hun gedrag pas echt betekenis als je het beschouwt vanuit de bredere context. Met andere woorden: de functies die ze als 'organisatie' vervullen, kun je niet los zien van de wijze waarop ze zich tot hun omgeving verhouden en de rol die ze daarbij in het grotere geheel spelen. Kenmerkend hierbij is ook dat de systemen zich bij veranderende omgevingsfactoren, als dat nodig is, 'van binnenuit' opnieuw weten op te bouwen. Daardoor kunnen ook de relaties met hun omgeving en de functies die ze hierin vervullen, veranderen.

Met dit (zelf)aanpassende vermogen of vermogen tot zelforganisatie komt een ander centraal, cruciaal begrip rondom complexe systemen naar boven: adaptiviteit. Binnen een complex systeem kunnen 'autonome' subsystemen zelfstandig relaties met elkaar aangaan, waarbij ze waarden als energie, informatie of materie uitwisselen. Zo ontstaan structuren die voor een korte of langere tijd bijdragen aan een bepaald voordeel. Doordat deze flow binnen het systeem, en binnen de structuren die hieruit ontstaan, voortkomt uit lokale interactie en niet het gevolg is van centraal aansturen, kun je spreken van zelforganisatie.

Steeds wanneer de betrokken subsystemen zich opnieuw configureren, groeit de samenhang en 'robuustheid' van het overkoepelende systeem. Ook de mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de onderdelen wordt groter. Op dezelfde manier kunnen andere elementen op hun beurt aangetrokken worden door deze lokaal ontstane structuren en eigenschappen in een systeem, en hiermee relaties aangaan. Zo wordt de organisatiegraad – en daarmee ook de complexiteit – van het geheel verder vergroot en kunnen nieuwe, emergente eigenschappen hun intrede doen. Dit leidt weer tot andere interne en externe verhoudingen, en dus tot nieuwe structuren en functies op een 'hoger' niveau.

Complexe systemen kunnen zich op deze manier in relatief korte tijd in een bepaalde richting ontwikkelen. Daarbij ontstaan diverse positieve feedback loops. Het verloop hiervan wordt in sterke mate bepaald door de lokale (begin)condities en de veranderende context waarbinnen deze verder tot uitdrukking kunnen komen. Daardoor kunnen kleine wijzigingen grote gevolgen hebben. Hoewel het begrip oorspronkelijk een iets andere context had, wordt dit verschijnsel ook wel aangeduid met de term the butterfly effect: metaforisch gezegd kan een vlinder met het klapperen van zijn vleugels ergens anders op aarde een orkaan veroorzaken.

Complexe systemen kunnen over langere tijd non-lineair gedrag vertonen. In zekere mate zijn ze onvoorspelbaar. Dat komt door de hierboven beschreven organische dynamiek en de nauwe, veranderende en gevoelige onderlinge samenhang tussen elementen. Maatschappelijke processen laten zich hierdoor 'van buitenaf' maar beperkt sturen. Dit is een belangrijke notie als het gaat om de mate van voorspelbaarheid van vooraf te verwachten maatschappelijke effecten als gevolg van gericht beleidsmatig handelen. En dus ook voor de hierbij te kiezen strategie. Maatschappelijke opgaven met een complex karakter vragen om een houding waarbij we oog hebben voor het gedrag van het systeem als geheel en de lokale condities die hierbij een rol spelen: een situatie-specifieke benadering.

Als de organisatiegraad van een systeem zich ontwikkelt en een bepaalde richting op beweegt, kan dit er toe leiden dat het zich dusdanig specialiseert of manifesteert dat de aansluiting met de omgeving moeilijker wordt. De waardevolle robuustheid kan op den duur ook een zekere starheid met zich mee brengen en er zelfs toe leiden dat een systeem zich te veel naar binnen keert. De verbinding tussen systemen en hun omgeving kan hiermee in het geding komen. Naarmate ze meer geïsoleerd raken, kunnen ze richting hun (directe) omgeving aan betekenis verliezen.

Ook interne spanningen tussen subsystemen kunnen een gevolg zijn van ontwikkelingen binnen een systeem. Dit gebeurt als door de configuratie en functie van het geheel de meerwaarde voor de afzonderlijke elementen afneemt. Systemen die onvoldoende in staat zijn zich op tijd opnieuw op te bouwen, en daarbij de interne cohesie te bewaken, lopen het risico uit elkaar

te vallen. Daarmee gaat de functionaliteit van het geheel verloren. Systemen of organisaties die wél voldoende adaptief zijn, en dus over genoeg veranderend vermogen beschikken, weten steeds weer voor een (tijdelijk) optimum te zorgen. Daarbij verliezen ze niet hun interne samenhang of de aansluiting met de omgeving. Adaptieve systemen zijn in staat een gezonde balans te vinden tussen robuustheid en flexibiliteit.

In de organisatiekunde bestaat de contingentietheorie. Deze ziet organisaties als open systemen die (wederkerige) relaties met hun omgeving aangaan. De vorm en het gedrag van organisaties zijn niet los te zien van de bredere context waarbinnen ze opereren. Doordat er een bepaalde afhankelijkheid ten aanzien van omgevingsfactoren is, zijn de structuur van een organisatie en de functie die ze in dit grotere geheel vertolkt ook een reflectie van de situatie waarin ze zich bevindt. Vanuit deze theorie wordt verondersteld dat organisaties doorgaans beter of effectiever functioneren als ze meer in overeenstemming met – of congruent aan – hun omgeving zijn.

Vanuit dit gezichtspunt zijn organisaties die binnen een relatief stabiele of onveranderlijke – en daarmee tot op zekere hoogte voorspelbare – omgeving opereren, robuuster. Doorgaans hoort daar een meer functionele of mechanische onderliggende structuur bij. De nadruk kan bij dit type organisaties meer op het functioneren van de afzonderlijke delen gelegd worden. Dat komt door een hogere mate van zekerheid tussen datgene wat het systeem doet (input-throughput-output) en de (wenselijke) uitwerking hiervan op de omgeving: outcome. Vanuit het sturingsperspectief bekeken zal daardoor, in termen van doelbereik, het accent vaak op doelmatigheid gelegd worden.

Wat als de omgeving dynamisch of veranderlijk is, en daarmee complex en onvoorspelbaar? Organisaties die zich op een goede wijze tot zo'n omgeving weten te verhouden, hebben vaak zelf ook een complex karakter. Om op een organische manier te kunnen meebewegen en meegroeien met deze veranderende omgeving zal de onderliggende structuur van zulke organisaties niet alleen een bepaalde mate van robuustheid, maar vooral ook een zekere mate van flexibiliteit moeten hebben. Eenduidige causale verbanden ontbreken in dergelijke situaties vaak. Daarom zal de nadruk verschuiven van het functioneren van de delen naar het functioneren van het geheel, in relatie tot de context. Als het om doelbereik gaat, verschuift daarmee het accent richting 'doeltreffendheid'.

In de praktijk verandert de omgeving van organisaties continu. De snelheid en intensiteit waarmee dat gebeurt zijn niet statisch of voorspelbaar. Om als organisatie goed om te kunnen gaan met zo'n grillige omgeving, en waarde te kunnen blijven toevoegen, is het belangrijk genoeg veranderend vermogen te hebben. Als je verandercapaciteit of adaptiviteit achterblijft bij dat van de omgeving, dreigt het gevaar van systemische fricties. Daarmee kunnen zowel de relatie met de omgeving als de onderlinge samenhang binnen de organisatie verloren gaan.

Een eenduidige of 'ideaaltypische' vorm van een organisatie die over langere periode in overeenstemming met haar omgeving kan zijn, bestaat niet – zoveel is duidelijk. Zowel organisaties als hun functionaliteit zijn gebaat bij een meer hybride karakter. Ze moeten zich organisch mee kunnen ontwikkelen met het dynamische karakter van hun omgeving. Dit betekent ook dat de onderliggende organisatiestructuren zich in de loop der tijd opnieuw moeten kunnen configureren, zonder dat daarbij de interne en externe samenhang verloren gaat. Bij succesvolle adaptieve systemen horen zeker vier competen-

ties of eigenschappen waarmee dit kan worden gewaarborgd: cohesie, compatibiliteit, complementariteit en competitie.

Deze vier karakteristieken komen naar voren als je een zekere mate van uniformiteit tegenover een zekere mate van diversiteit zet. Dit zegt iets over de samenhang in de organisatiestructuur. Daarnaast zie je ze als je een zekere mate van robuustheid tegenover een zekere mate van flexibiliteit zet. Dit zegt iets over de mate van eenduidigheid in de functionaliteit van de organisatie. Een hybride organisatie is in staat om, als de situatie daarom vraagt, een of meerdere van deze competenties aan te boren. Daarin vindt ze de balans tussen enerzijds voldoende veranderend vermogen en anderzijds voldoende interne en externe samenhang.

Cohesie zegt iets over de sterkte van de relaties tussen onderdelen. Het draagt bij aan de structuur van een organisatie, met interne zekerheid en externe betrouwbaarheid tot gevolg. In een relatief statische situatie kunnen zich hieruit wederkerige relaties ontwikkelen, wat zorgt voor toenemende uniformiteit van het geheel en eenduidigheid in de functionaliteit richting de omgeving. Compatibiliteit binnen een organisatie houdt in dat andere onderdelen in het systeem bepaalde taken of functionaliteiten kunnen overnemen of aanvullen. Dankzij deze uitwisselbaarheid blijft een organisatiestructuur overeind wanneer bepaalde onderdelen onder druk komen te staan of zelfs uitvallen. Zo waarborgt een organisatie haar functionaliteit richting de omgeving.

In een relatief dynamische situatie liggen de kaarten anders. Hier kunnen nieuwe behoeften vanuit de omgeving er ook toe leiden dat een organisatie onvoldoende in staat is om in te spelen op de veranderende verhoudingen. Zo kan ze zelfs met een solide basis onder druk komen te staan. Als de omgeving iets vraagt dat een organisatie niet kan bieden, en de organisatie met andere woorden onvoldoende congruent aan de omgeving geworden is, kan dit ook competitie tussen onderdelen opleveren. Dat verschijnsel is niet per se negatief, het kan juist een drijvende kracht zijn richting innovatie en verbetering. Doorgeschooten concurrentie kan vanzelfsprekend leiden tot het uiteenvallen van de constructieve relaties tussen onderdelen, en zo een destructieve uitwerking hebben op het functioneren van het geheel.

Vanuit het perspectief van innovatie en verbetering is het goed als 'niches' uiteindelijk bijdragen aan meer complementariteit – en daarmee aan functieverbreding of zelfs verandering van het geheel. Zo kan een nieuwe constellatie tussen onderdelen ontstaan, van waaruit een organisatie richting een andere vorm van cohesie beweegt. Daarmee ontwikkelt ze zich naar een hoger complexiteitsniveau.

Hoe doet de gemeente Groningen het zelf? Zijn wij als organisatie congruent met onze omgeving, met het oog op de maatschappelijke dynamiek waartoe we ons verhouden en de kansen en uitdagingen die hieruit naar voren komen? Het geboden raamwerk kan helpen bij het beantwoorden van deze vraag. Zo kunnen we de verschillende functies van onze organisatie en de interventies die hier uitdrukking aan geven een positie geven en (in samenhang) analyseren.

### I Robuuste basis

Wettelijke - en beleidsmatige kaders

(Minimum) bestaansniveau en sociale zekerheid (vangnet)

Toepassen 'bewezen' kennis

### II "Tussenruimte" (hier wringt het met name)

Inhoudelijke verwevenheid

Intensivering, innovatie & transformatie

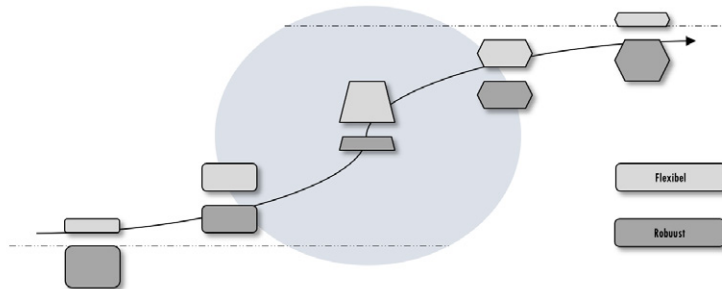
Inspelen 'momentum' en energie (potenties en uitdagingen)

### III Flexibele ruimte

'Haarlemmerolie'

Quick-win's & crisis

Experimenteren en leren

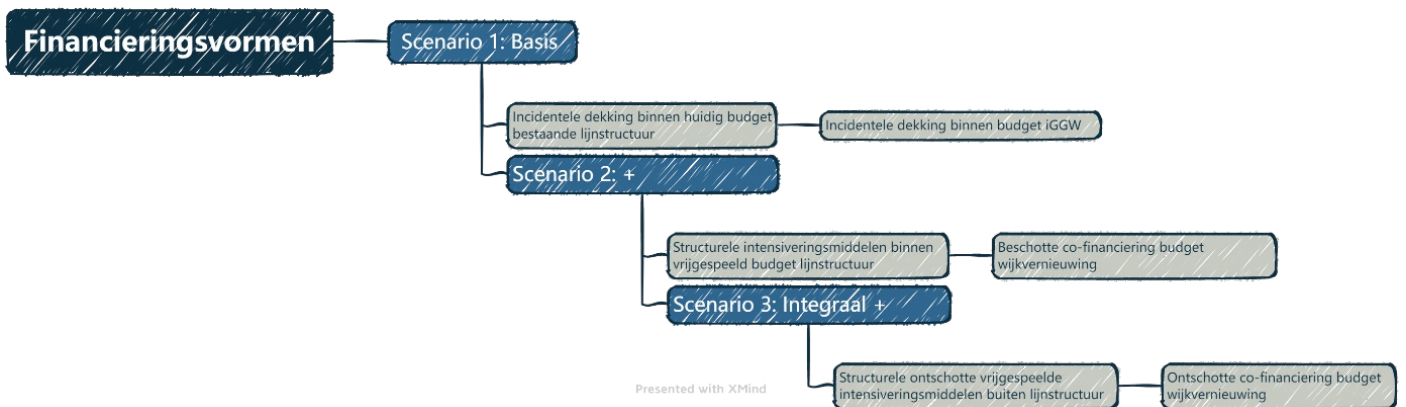


Het proces van opnieuw intern en extern configureren bij complexe systemen, en de veranderende functies hierbij in relatie tot de omgeving, verbeelden we in de figuur hierboven. Je ziet hier een transformatieproces. In de overgang van een statische naar een dynamische relatie met de omgeving, en vervolgens opnieuw naar een statische, wordt de robuuste structuur kleiner en de organisatie flexibeler.

Het voorbeeld van de rups die een vlinder wordt, is hierbij een mooie metafoer. In de verpoppingsfase veranderen de vorm, structuur en functie – deze zijn op dat moment letterlijk fluïde. Bij de gemeentelijke organisatie en haar financiële en inhoudelijke structuren is de robuuste basis doorgaans goed belegd. Ook is er meestal genoeg flexibiliteit. Maar de benodigde tussenruimte, de fluïde fase waarin vorm, structuur en spelregels voor even anders moeten kunnen zijn, om zo van het een naar het ander te komen, is minder goed belegd.

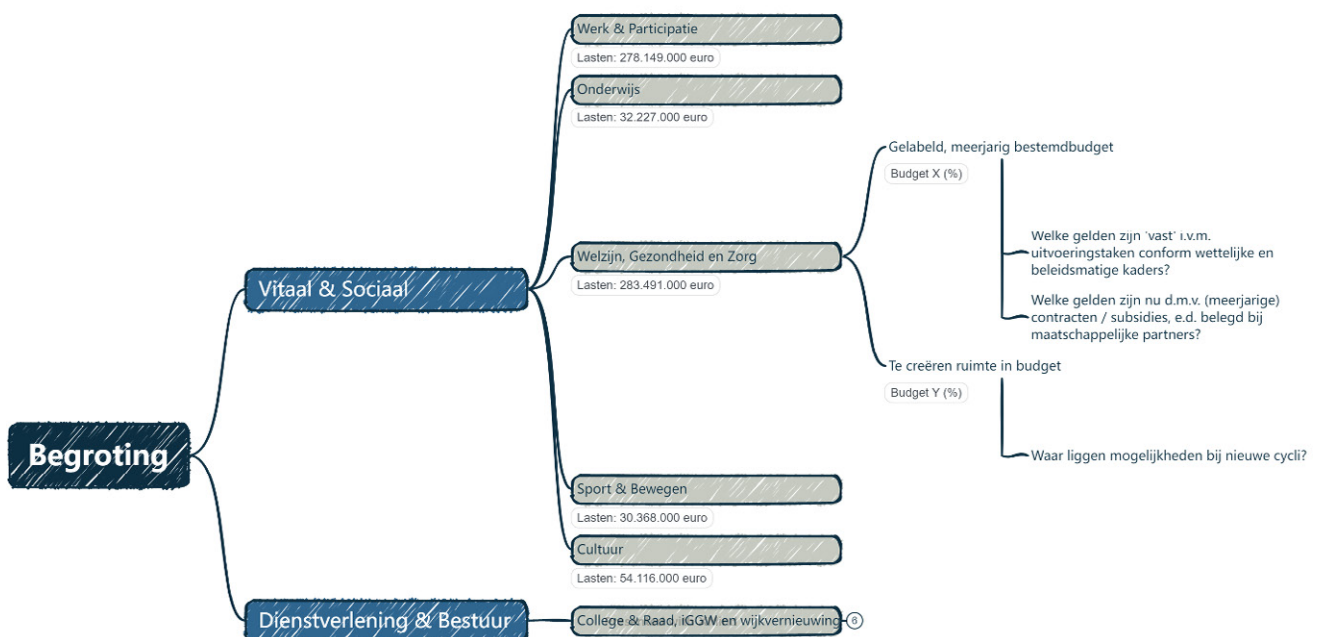
## Financiering: Drie scenario's

In onze aanzet tot voorstellen bieden we drie scenario's waarlangs we financiële ruimte kunnen creëren. Deze scenario's zijn in zekere zin getrappt en gaan van klein-simpel naar groter-complex. Daarbij is niet zozeer sprake van het een of het ander, maar ontstaat een vorm die passend is bij de benodigde opgave. Steeds gaat het om een groei-model met de bestaande structuur als stevig fundament.



## Scenario 1: de basis

In het eerste scenario gaan we grotendeels verder op de huidige financiële structuren en de wijze waarop we nu middelen toekennen. Daarbij geven we wel enkele aanbevelingen ten aanzien van de manieren van werken, om daarmee tot een passende invulling te komen als het om de inzet van de middelen binnen deze bestaande structuren gaat.



Hoe is de financiële opbouw binnen de gemeente op dit moment georganiseerd? Simpel gezegd worden de beschikbare middelen in de gemeentelijke begroting verdeeld over een aantal programma's. Daaronder hangen diverse deelprogramma's, beleidsvelden en een verscheidenheid aan kostenplaatsen.

Sinds de Begroting 2022 wordt gewerkt met een nieuwe structuur, waarin onder meer de sturingsniveaus iets veranderd zijn en het aantal programma's is teruggebracht naar vier.

De activiteiten binnen het sociaal domein komen met name tot uitdrukking binnen het nieuwe Programma 3: Vitaal & Sociaal. Daarin zijn onder meer de deelprogramma's Werk & Inkomen en Onderwijs ondergebracht. Een aantal sociaal georiënteerde activiteiten, waaronder een substantieel deel van de financiering voor de wijkbedrijven, heeft (tijdelijk) een plek gekregen binnen het gebiedsgericht werken en de Groninger wijkvernieuwing. Deze onderdelen staan in de begroting binnen het Programma 4: Dienstverlening en bestuur.

Veel gereserveerde middelen zijn gebonden aan beleidsmatige of zelfs wettelijke kaders. De besteding ervan is daarom ook tot op zekere hoogte afgebakend. Dit geldt zeker voor de 'gelabelde' middelen die vanuit het Rijk overkomen naar de gemeente. Zo moet geld dat beschikbaar gesteld is voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning ook ingezet worden voor activiteiten die bij de uitgangspunten van deze wet horen.

Naast dergelijke inhoudelijke afbakeningen kan ook de periode waarover middelen worden begroot – en daarmee tot op zekere hoogte worden vastgezet – voor een beperking van de bestedingsvrijheid zorgen. Om uitvoering te kunnen geven aan het collegeprogramma worden de benodigde middelen hiertoe meerjarig geraamd. Tussentijds is er beperkt ruimte voor wijzigingen. Vanwege de broze financiële gezondheid van de gemeente is in Groningen op dit moment niet tot nauwelijks ruimte voor echt nieuw beleid of voor verdere intensiveringen van bestaand beleid.

Eventuele financiële knelpunten (boven een bepaald bedrag) moeten in het voorjaar, tijdens de werkconferenties van het college, worden ingebracht. Bij eventuele tekorten wordt vaak eerst gezocht naar niet-bestede middelen, daarna worden pas reserves aangesproken. De vorming van een nieuw collegeprogramma is daarom het ideale moment om nieuw beleid te agenderen en de hiervoor benodigde middelen te alloceren – in dat geval bijvoorbeeld met doorlopende (extra) financiering voor initiatieven en interventies in het kader van de Groninger wijkvernieuwing.

Tussentijds zijn de mogelijkheden voor (duurzame) financiering voor nieuw beleid beperkter. Wel kan binnen deze periode het beleid herijkt worden, bijvoorbeeld omdat de huidige looptijd van een vastgesteld beleidskader ten einde loopt. Zo'n herijking kan enige ruimte bieden om bij de inkleuring van beleid andere accenten te leggen en in het uitvoeringsprogramma ruimte te creëren voor andere activiteiten. Ook kunnen andere partijen aangedragen worden voor het uitvoeren van nieuwe of bestaande activiteiten. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met lopende contractvormen.

Een groot deel van het uit te voeren beleid wordt via opdrachten aan externe partijen weggezet, bijvoorbeeld via aanbestedingen of subsidietrajecten. Deze hebben vaak een verschillende looptijd of fasering. Het is hierdoor moeilijker om op relatief korte termijn andere partijen of nieuwe vormen van activiteiten in te passen. Daarbij is het in veel gevallen ook nodig om de huidige

contractpartners op tijd te laten weten dat een contract niet verlengd wordt, of dat gekoerst wordt op een traject waarin ook andere initiatieven meedingen in het verkrijgen van een opdracht.

Resumerend kunnen we stellen dat de huidige structuren – mede ingegeven door de fragiele financiële situatie – maar tot op zekere hoogte flexibel genoeg zijn om nieuwe beleidsactiviteiten in te passen, of activiteiten via bijvoorbeeld andere partijen te substitueren. Een belangrijke voorwaarde is dat we scherper en tijdiger zicht krijgen op de verschillende lopende cycli, en op de mogelijkheden om potentiële speelruimte te creëren voor andere invullingen. Ook kansrijke initiatieven die zich bijvoorbeeld vanuit de samenleving aandienen, en die een waardevolle toevoeging kunnen zijn op de maatschappelijke uitdagingen waarvoor we staan, moeten we op tijd en goed in beeld zien te krijgen.

Dit laatste vraagt in elk geval om meer efficiëntie en kortere lijnen tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie, en het liefst ook daarbuiten. Dit zou niet beperkt moeten blijven tot de vertrouwde omgeving waarbinnen een bepaald domein normaal gesproken opereert. De (domein-overstijgende) structuur waarvoor de gebiedsteams het uitgangspunt zijn, biedt hiervoor een kansrijk vertrekpunt. Doordat deze teams in de nabijheid van buurten, wijken en dorpen zijn georganiseerd, kunnen ze bij uitstek als ogen en oren van de samenleving fungeren. Toch zien we in de praktijk dat er nog een zekere afstand bestaat tussen de teams en de verschillende beleidsonderdelen. Ook zijn bepaalde domeinen hierbij nog niet volledig aangehaakt.

Met de introductie van sociaal gebiedsontwikkelaars (SGO'ers) is overigens wel een stap in de goede richting gezet, als het gaat om het dichten van deze kloven. Elke SGO'er is actief in een eigen geografisch gebied en maakt deel uit van het betreffende gebiedsteam in dat deel van de gemeente. Hiermee hebben de sociaal gebiedsontwikkelaars vanuit de gemeentelijke organisatie gezien een waardevolle, vooruitgeschoven positie. Vanuit een integrale, coördinerende rol verbinden ze wat zich in hun gebied voordoet met wat er speelt binnen de verschillende inhoudelijke domeinen. Ze zijn daarmee de spil als het om interne en externe kennisuitwisseling gaat. Door de grote hoeveelheid activiteiten en processen brengt dit echter ook een bepaalde belasting met zich mee, wat deze manier van werken tegelijkertijd kwetsbaar maakt.

Het borgen van (nieuwe) initiatieven binnen de huidige financiële en beleidsmatige structuren biedt een aantal voordelen. Een van de meest voorname is dat er, met betrekking tot de huidige toedeling van middelen en de sturing hierop, weinig tot geen (fundamentele) aanpassingen voor nodig zijn. Daartegenover staat dat de bestaande structuren weinig ruimte laten voor 'snelle' inpassingen van alternatieven. Temeer doordat de financiële ruimte binnen de onderdelen doorgaans beperkt is, is het creëren van 'lucht' voor intensivering, innovatie of zelfs transformatie hierdoor in het stelsel slechts in beperkte mate mogelijk. Aan de andere kant zou deze schaarste ons ook kunnen dwingen tot het maken van kritischer afwegingen.

Hoe komen we tot een werkbare route? Een oplossing kan zijn om kansrijke initiatieven in eerste instantie tijdelijk te faciliteren vanuit de beschikbare gebiedsgelden. Dit geeft meer ruimte om het 'experiment' aan te gaan, en hiervan te leren, zonder kaders en verplichtingen. Binnen deze periode kan een initiatief de ruimte krijgen om verder tot wasdom te komen en (aantoonbare) maatschappelijke waarde te gaan genereren. Deze werkwijze vraagt om beleid dat gericht is op het tijdig herkennen en waar nodig ondersteunen



van potentie in de samenleving. Dit laatste hoeft niet altijd financieel, het kan ook in de vorm van begeleiding of het leggen van verbindingen met andere netwerken.

Gezamenlijk kunnen we op organische wijze op zoek gaan naar optimale samenwerkingsvormen, passend bij de behoeften van een gebied en de maatschappelijke uitdagingen. Na de eerste periode zou een initiatief kunnen aanhaken bij bestaande cycli, om zo meer structurele dekking te krijgen. Voor dit laatste is een consistente en transparante afweging tussen bestaande en nieuwe – of vernieuwende – beleidsinterventies en initiatieven nodig. Ons advies is dan ook om aansluitend op deze opdracht in te zetten op het ontwerp en de implementatie van een helder afwegingskader. Volgens ons zou dit gestalte moeten krijgen in de vorm van een participatief proces. Daarin zouden, naast meer ‘traditionele’ criteria als doelmatigheid en rechtmatigheid, ook de mate van draagvlak en maatschappelijke impact nadrukkelijk positie moeten krijgen.

## Scenario 2: Basis +

In het eerste scenario bouwen we voornamelijk voort op de bestaande situatie. Binnen deze structuren zoeken we de benodigde ruimte voor andere initiatieven. Dit betekent dat bestaande interventies – na een adequate afweging – deels plaats zullen moeten maken voor nieuwe initiatieven, op het moment dat we deze meer waarde toedichten.

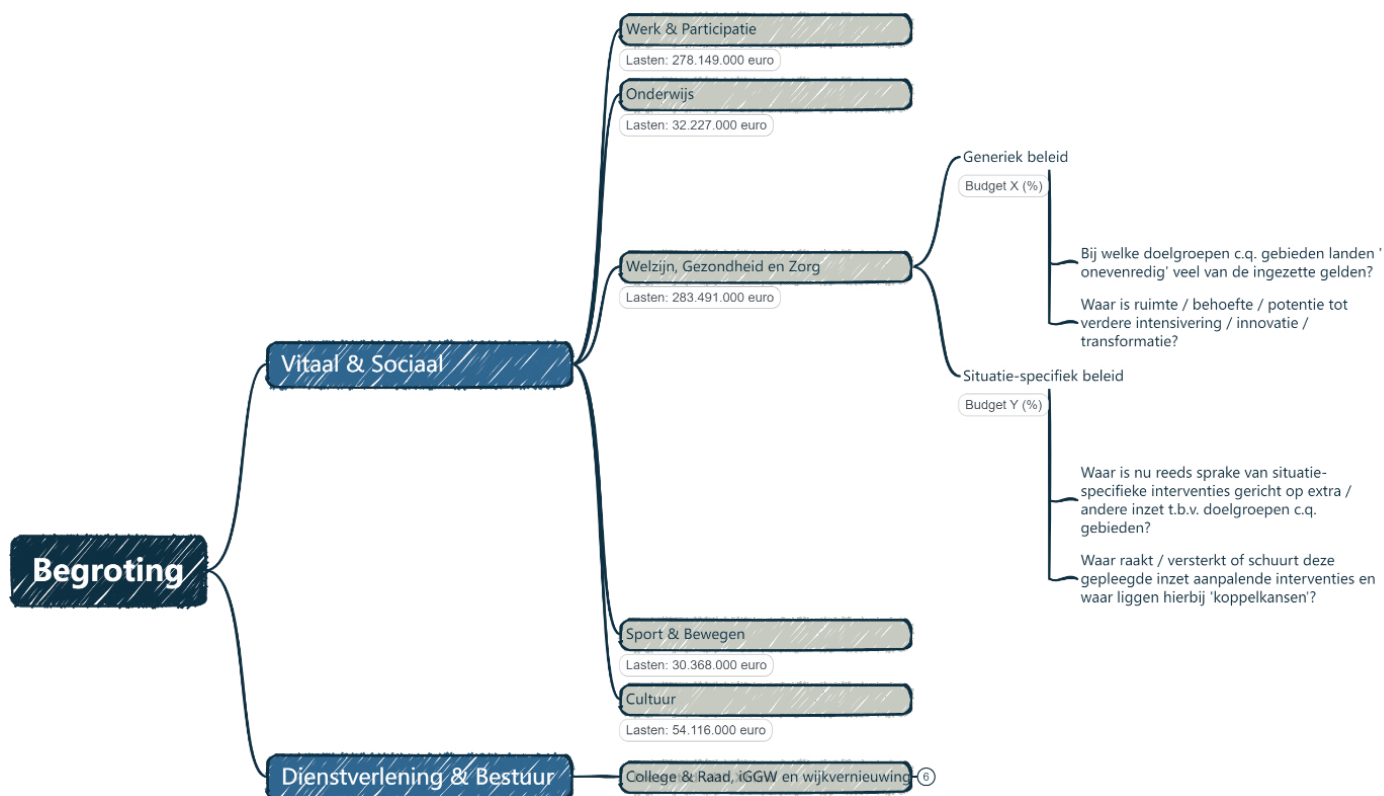
Deze geleidelijke manier van vervangen zal vooral kansrijk zijn bij initiatieven die al goed aansluiten bij de uitgangspunten van bestaande beleidskaders: het type initiatieven waarbij je kunt spreken van een zekere mate van ‘cohesie’ of ‘comptabiliteit’. De meerwaarde van zo’n initiatief, als het gaat om de specifieke beleidsdoelen waaraan het een bijdrage zou moeten leveren, is duidelijk. In de praktijk zal dit niet direct voor de meeste initiatieven gelden. Het meest kansrijk is deze werkwijze bij initiatieven die we – vanuit het systeemdenken – zouden kunnen karakteriseren als relatief ‘eenvoudig tot ingewikkeld’. Daarbij gaat het om initiatieven met grotendeels te verenigen belangen, en met een duidelijke functionaliteit. Vanuit die eigenschappen is er een zekere mate van voorspelbaarheid als het om de inzet en de beoogde resultaten gaat.

Binnen de huidige inhoudelijke en financiële kaders zijn de mogelijkheden om op een duurzame manier ruimte voor alternatieven vrij te spelen beperkt. Voor het inbedden van meer complexe initiatieven moeten we daarom op een andere manier naar mogelijkheden zoeken. We hebben het hier bijvoorbeeld over initiatieven die niet per se uitblinken op één specifiek deelterrein, maar die hun meerwaarde juist laten zien op meerdere inhoudelijke facetten. Als gevolg hiervan kunnen bij zo’n initiatief ook verschillende deelbelangen naar voren komen. Wanneer initiatieven als deze kunnen aanhaken op de veranderende behoeften uit de omgeving, en als ze door hun inhoudelijke verwevenheid – in samenspel met interventies voortkomend uit beleid – de kans krijgen versterkend te werken, komt hun meerwaarde naar voren. Kortom: ze hebben de potentie om voor meer synergie te zorgen. Dit soort initiatieven maakt ‘1+1=3-situaties’ mogelijk.

In het tweede scenario zoeken we – waar dat nodig is – naar ruimte voor intensivering, innovatie of transformatie. Dat doen we door een deel van de middelen van de bestaande stedelijke (deel)programma’s af te romen. Het daarmee vrijkomende budget wijzen we toe aan meer integraal ingestoken of situatie-specifieke beleidsinterventies. Meer dan bij het eerste scenario heeft

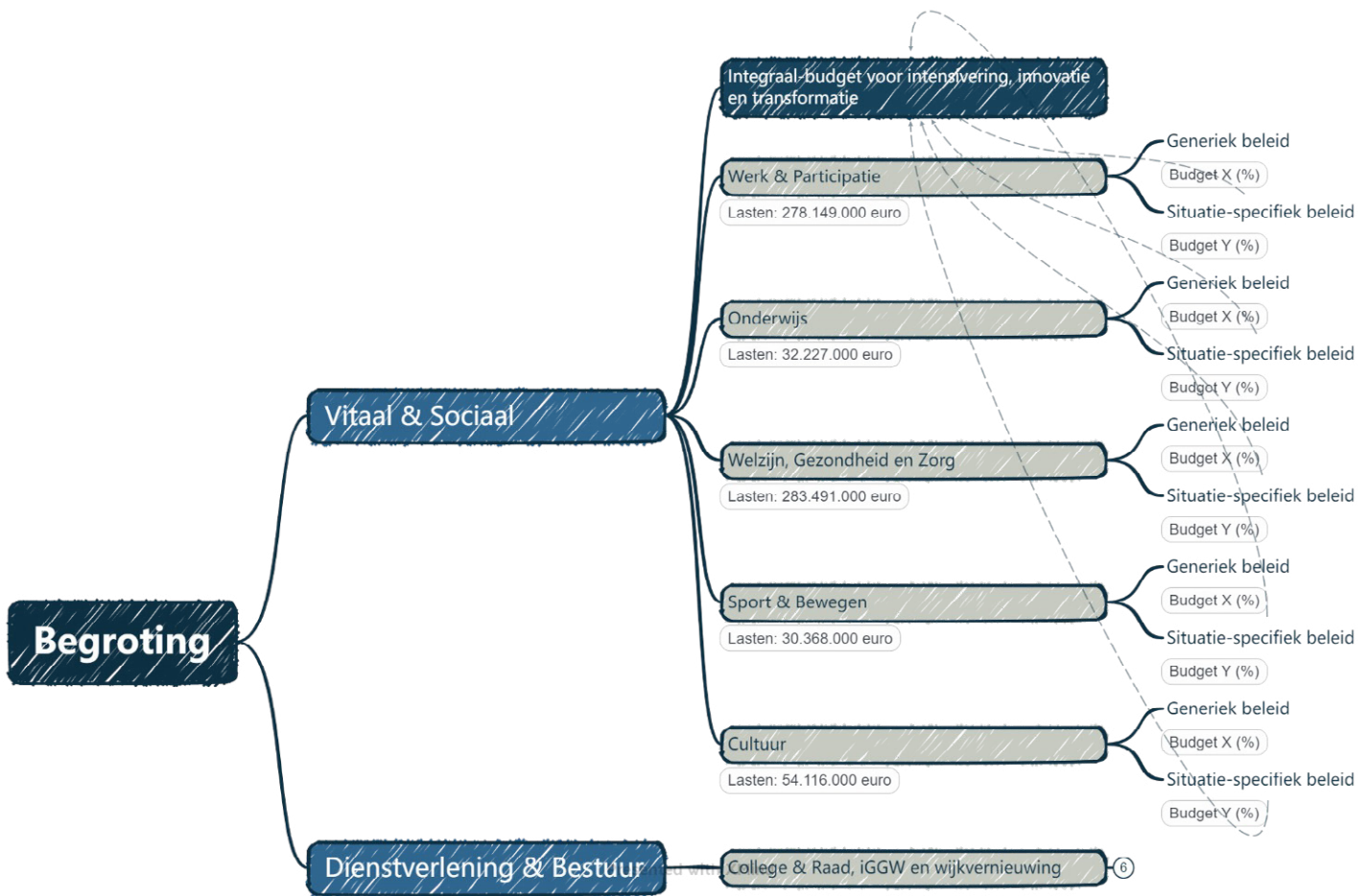
deze verschuiving van middelen te maken met een breder spectrum van bestaande beleidsinterventies. Er is dan ook een meer fundamentele (en integrale) heroverweging van middelen voor nodig. Het tweede scenario brengt hierdoor consequenties met zich mee wat betreft de inrichting van de huidige financiële structuren – en mogelijk ook voor de wijze van sturing hierop.

In het eerste scenario ligt het zwaartepunt op hier en daar vervangen of inwisselen, binnen de bestaande kaders. Het tweede scenario daarentegen vraagt om ruimte en draagvlak om deze kaders open te kunnen breken en zo verdergaande vervanging of zelfs transformatie mogelijk te maken. Dit vraagt nadrukkelijk ook om een breder blikveld en een enigszins anders ingestoken sturingsperspectief. Omdat het bestaande financiële ‘vierkant’ het vertrekpunt blijft, zullen eventuele kortingen binnen de huidige onderdelen op z’n minst ‘gecompenseerd’ moeten worden door interventies die uit deze alternatieve beleidsruimte volgen. Dat kan door niet langer overwegend de focus op de doelmatigheid van onderdelen te leggen, maar op het vergroten van de doeltreffendheid van het grotere geheel.




Ter illustratie is in de bovenstaande figuur alleen welzijn, gezondheid en zorg gesplitst. Deze splitsing zou uiteraard ook voor de andere terreinen kunnen gelden.

## Scenario 3: Integraal +



In het tweede scenario zoeken we de ruimte voor intensivering, innovatie of transformatie binnen de bestaande (deel)programma's. De hieruit voortvloeiende veranderingen vinden met name plaats binnen de 'verticale' kolommen van het stedelijke beleid. De voordelen hiervan zien we in het bijzonder terug in een meer optimale programmatie binnen deze lijnen. Vooral de relaties tussen verschillende beleidsinterventies hebben er baat bij: deze kunnen we versterken of op een andere manier vormgeven. Door, waar dat kan, de bestaande basis wat te versmallen en duidelijker te richten, kunnen we ruimte bieden voor verdere vervanging en gerichte versterking. Zo krijgen de initiatieven uiteindelijk een grotere (maatschappelijke) meerwaarde.

Met het oog op de transformatiegedachte binnen het sociaal domein, en met de drie-sporen-benadering die we eerder noemden in het achterhoofd, kan deze werkwijze meer mogelijkheden opleveren voor het slechten van 'horizontale barrières' tussen deze sporen. De sporen worden daardoor meer complementair en kunnen elkaar, als communicerende vaten, beter bedienen. Door deze 'verticale transformatie' moet de constellatie als geheel beter gaan aansluiten op de (veranderende) behoeften en uitdagingen die vanuit de samenleving op ons af komen. Vooral in situaties waar bestaande interventies in onevenredig hoge mate in bepaalde gebieden of bij bepaalde doelgroepen landen – zoals de buurten en wijken in Groningen-Noord die gemarkeerd zijn als wijkvernieuwingsgebieden – biedt dit potentie.



In het derde scenario bouwen we voort op deze redentatie. We brengen het zelfs nog een stap verder: het verbeteren van de integrale coördinatie manifesteert zich niet alleen verticaal, maar beweegt zich ook horizontaal, over programmalijnen heen. We stellen voor om de vrijgespeelde middelen een bestemming te geven binnen een structureel, integraal budget voor intensivering, innovatie en transformatie. Zo creëren we substantiële ruimte voor een van schotten ontdane, programmatische aanpak: een werkwijze die past bij de behoeften en uitdagingen van de delen van onze samenleving die we tot dusver onvoldoende bedienen.

In bepaalde delen van Groningen zien we, verspreid over meerdere domeinen, uitdagingen die zich laten kenmerken door een optelsom van maatschappelijke opgaven met een nauwe onderlinge verwevenheid. Dat gebeurt met name in de gebieden waaraan we eerder refereerden in het kader van de Groninger wijkvernieuwing. Denk aan armoedeproblematiek, kansenongelijkheid bij jongeren en gezondheidsachterstanden, maar ook aan volkshuisvestelijke uitdagingen en diverse leefbaarheidsproblematiek. Vanwege de complexiteit van de vraagstukken in deze gebieden is er behoefte aan een gerichte en meerjarige werkwijze: aandacht die recht doet aan het situatie-specifieke karakter dat schuilgaat achter deze uitdagingen.

Dit betekent ook dat we, naast incidentele experimenteerruimte, een speelveld nodig hebben waarbinnen we op een meer duurzame wijze een integraal gecoördineerde aanpak kunnen vormgeven. En waarbij ruimte is om tot andere oplossingen te komen dan de antwoorden waarmee we tot dusver kwamen. Dat betekent ook dat de consequenties hiervan verder gaan dan financiële en organisatorische aanpassingen. Om de ruimte te creëren om dingen écht anders te kunnen doen, moeten we bereid zijn om af te wijken van bepaalde normatieve beleidskaders. Het 'gelijkheidsbeginsel' moeten daarbij in sommige situaties loslaten. Ook op het gebied van governance brengt dit scenario daarom de meeste uitdagingen met zich mee.

# SAMENWERKING

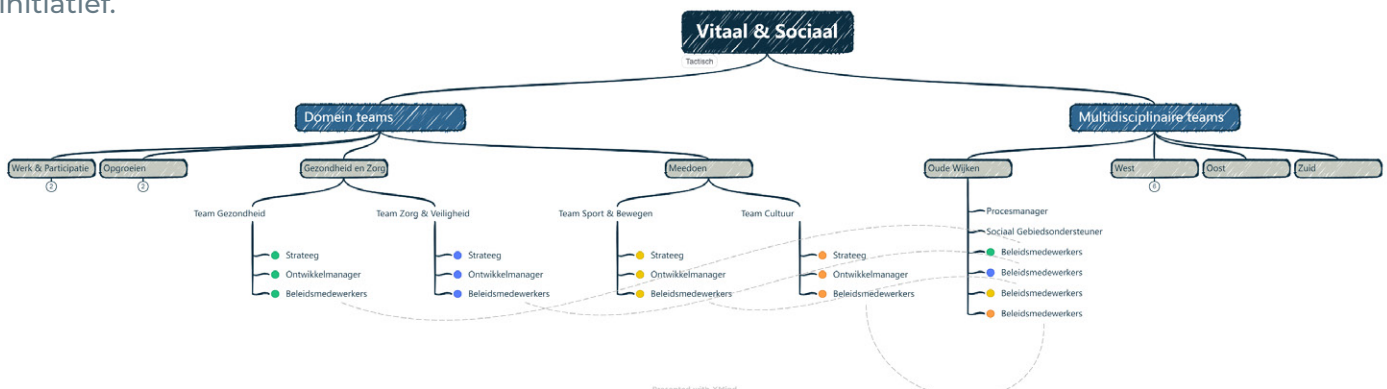
Aan de hand van de impactmeting hebben we laten zien wat wijkbedrijven opleveren. Zoals we in de inleiding al noemden, spreken we liever over domein-overstijgende initiatieven. Ze zijn opgestart door bewoners, soms samen met professionals of de gemeente, en richten zich op wat nodig is in een wijk. Daarbij werken ze niet vanuit één domein en zijn sterk verankerd in de wijk. We zien de meerwaarde van deze initiatieven. Ze weten mensen in de wijken te vinden en te binden. Ze bereiken mensen die wij als gemeente niet bereiken. Op het vlak van samenwerking zien we dan ook een groot aantal kansen. Samen kunnen we het vertrouwen van wijkbewoners in de overheid vergroten. Via deze initiatieven kunnen we informatie over de wijken ophalen, over wat waar nodig is. We kunnen ze inschakelen op het moment dat we hulp nodig hebben, en gebruik maken van hun kracht om samen de diverse opgaven waarvoor we staan op te pakken.

Graag willen we duidelijkheid over de manier waarop deze initiatieven een bijdrage kunnen leveren, en over wat er van ze verwacht wordt in ruil voor de financiering die ze krijgen. Er is behoefte aan een gemeente die hierin faciliteert, die verbindt en die beschermt. De initiatieven willen graag investeren in de netwerken in de wijken, hun aanbod kunnen aanpassen op de behoefte van elke wijk en hiervoor ruimte, vertrouwen en tijd krijgen.

We kunnen dit bereiken door te investeren in de samenwerking binnen de wijken. Dat kan door een structuur op te zetten (dan wel te versterken) waarin mensen elkaar weten te vinden. Waarin domein-overstijgend wordt gewerkt, en waar initiatieven op de juiste plek landen en met elkaar in verbinding worden gebracht. Zo ontstaat wederzijdse versterking, in plaats van onderlinge concurrentie. Sluiten bestaande initiatieven op elkaar aan of is andere inzet nodig? Het helpt als de gemeente de bestaande initiatieven kent, als ze weet wat zich in welke wijk bevindt en waar op welke plek behoefte aan is.

Het voorstel is om de gebiedsteams hierin meer te gaan faciliteren. Dit zou kunnen door een integrale gebiedsgerichte 'schil' om een gebied te formeren, met daarin de (beleids)medewerkers met expertise op het terrein van de daar spelende problematiek. Hiermee willen we het integraal werken faciliteren. Wanneer het gebied daarom vraagt, kunnen medewerkers aan deze schil worden toegevoegd. Denk bijvoorbeeld ook aan de contractmanager of de ontwikkelmedewerker van de directie Werk & Participatie. We zouden ervoor kunnen kiezen om ook bewoners en initiatieven hierbij te betrekken. Zij bereiken, zoals we eerder al benadrukten, een groep bewoners die we zelf niet in beeld krijgen.

Samen werken de verschillende betrokkenen integraal aan wat nodig is in elk gebied. Ze zien wat er speelt in een gebied, maar ook wat er mogelijk is. Dit nemen ze mee naar hun eigen beleidsterrein, dan wel naar hun eigen wijk of initiatief.



# AANBEVELINGEN

## Harde en zachte informatie: onze aanbevelingen

Gedurende dit onderzoek, en zelfs tijdens het schrijven van dit document, hebben we regelmatig ons advies heroverwogen en aangepast. Het terrein waarop we ons bevinden verandert constant en steeds meer mensen en partijen laten van zich horen. Ze voeden ons met ideeën en informatie, als aanvulling op de 'harde' cijfers van de impactanalyse die we vooraf uitvoerden. Naar aanleiding van zowel de inzichten die we opdeden als de data die we verzamelden, doen we vijf aanbevelingen.

### Aanbeveling 1: Beoordeel initiatieven met behulp van een afwegingskader

Hierboven toonden we de impact die maatschappelijke initiatieven hebben. Ons advies is om als gemeente meer naar deze initiatieven toe te bewegen en hun impact te borgen binnen onze organisatie en begroting. Kijk gezamenlijk aan welke opgaves in de wijk gewerkt moet worden. Zorg voor een gedragen en gedeelde visie op wat er nodig is in een gebied of wijk. En als we het over 'gezamenlijk' hebben, bedoelen we alle afdelingen van de gemeente Groningen die werkzaam zijn in het gebied, de daar aanwezige maatschappelijke initiatieven en professionals en de bewoners van een wijk. Met zo'n gezamenlijk plan als uitgangspunt weeg je af welke interventies een wijk of gebied nodig heeft en hoeveel geld hiervoor beschikbaar is. Zo vorm je een afwegingskader. Vervolgens kies je partijen en initiatieven die een bijdrage kunnen leveren aan de in kaart gebrachte opgaven. Deze krijgen daarvoor financiële ondersteuning. Een dergelijke afweging zou dan ook weer gezamenlijk gemaakt kunnen worden door een (onafhankelijke) afvaardiging van de hierboven genoemde partijen. Met dit afwegingskader creëren we een gelijk speelveld waarbinnen initiatiefnemers uit de wijk en professionals op een gebalanceerde manier kunnen samenwerken. Ook richten we er het proces zo mee in dat inwoners meer zeggenschap krijgen over het beleid dat wij voeren, binnen de bestaande kaders. Hiermee leveren we een bijdrage aan de ambities uit het coalitieakkoord.

### Aanbeveling 2: Maak met financiering langdurige investering mogelijk

Onze tweede aanbeveling gaat over de financiering van maatschappelijk initiatieven. We adviseren de gemeente de begroting zo in te richten dat ruimte voor langdurig investeren ontstaat. We denken hierbij aan een periode van in elk geval 4 jaar. Deze werkwijze sluit aan bij het afwegingskader dat we hierboven noemden. De scenario's voor de inrichting van de financiering beschreven we uitgebreid in het hoofdstuk 'Financiering en organisatie'. De kern van ons advies: bekijk aan de hand van de aanvraag aan welke opgaven een initiatief een bijdrage levert. Bepaal vervolgens hoe integraal de werkwijze van het betreffende initiatief is, en welke vorm van financiering daarbij het best past. Een startend initiatief zou vanuit tijdelijke middelen financiering kunnen ontvangen, om zich zo door te kunnen ontwikkelen. Bij een volwassen initiatief met bewezen impact gebruiken we het afwegingskader: past het bij de opgaven die we hebben? We vergelijken dan ook met andere initiatieven en reeds gesubsidieerde activiteiten zodat er substitutie kan ontstaan en om te zien welke het meest passend zijn. Omdat de begroting momenteel geen ruimte biedt voor structurele extra inzet, is het goed afwegen van initiatieven belangrijk.

## Aanbeveling 3: Versterk de interne samenwerking

In de onderzochte gebieden zien we veel kansen. We kunnen nog meer inwoners bereiken, we kunnen ons aanbod nog beter afstemmen op hun wensen, we kunnen nog meer gebruik maken van lokale initiatieven als voorliggend veld en we kunnen ons beleid nog beter laten aansluiten bij de wensen van bewoners. Ons advies is, simpel gezegd, om beter samen te werken in en met de wijken.

De gebiedsteams spelen hierbij een belangrijke rol. Versterk ze, in de gebieden waarbinnen de opgaven zich hiervoor lenen, met een schil van onder meer beleidsmedewerkers, contractmanagers en ontwikkelmedewerkers. In de noordelijke wijken zouden bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van de terreinen armoede, jeugd en werk & participatie zich voor deze schil beschikbaar kunnen stellen. In Haren zouden dit medewerkers vanuit het ouderenbeleid kunnen zijn. Door op deze manier betrokken te raken, vinden zij meer aansluiting bij de opgaven in het gebied. De bewuste beleidsmedewerkers zouden voor een aantal uren in de week in het betreffende gebied kunnen werken en zich bij de gebiedsteams kunnen voegen. Ze nemen het stedelijk beleid mee naar deze gebieden, waardoor besluiten en afwegingen sneller kunnen worden gemaakt. De gebiedsmedewerkers hoeven op deze manier niet meer langs alle beleidsdomeinen voor medewerking, informatie of financiering voor de problematiek in hun gebied. Bovendien brengen beleidsmedewerkers in zo'n gebiedsgerichte samenwerking de problematiek uit de wijken over op hun brondomein. Zo kunnen we, waar nodig, ons beleid hierop aanscherpen. Het is aan te raden om nu, 3 jaar na de introductie van de functie Sociaal Gebiedsontwikkelaar (SGO), diens rol als programmamanager Sociaal in de wijken goed in dit geheel te positioneren. Hiermee kunnen de onderlinge rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden in de wijken duidelijker neergezet worden.

## Aanbeveling 4: Versterk de externe samenwerking en faciliteer ontwikkeling

Om bestaande kansen beter te benutten, adviseren we de gemeente om in de wijken een informeel netwerk op te bouwen, te beginnen in de noordelijke wijken. Binnen zo'n netwerk weten initiatieven elkaar te vinden, heeft de gemeente zicht op het aanbod in de wijk en is voor bewoners duidelijk waar en bij wie ze terecht kunnen voor ondersteuning. Faciliteer in dat netwerk de initiatieven om zich verder te professionaliseren. Ons advies is om een partij aan te stellen die helpt om dit netwerk te bouwen en daarnaast de initiatieven kan ondersteunen. Denk hierbij aan ondersteuning op het gebied van communicatie, het aanvragen van subsidies maar ook te ondersteunen bij het zoeken naar andere financieringsstromen zoals fondsen of cofinanciering. Zo faciliteert de gemeente de ontwikkeling, vernieuwing en waar nodig professionalisering van maatschappelijk initiatieven. Deze kunnen inwoners daardoor nog beter laagdrempelige ondersteuning bieden, dicht bij huis. Als gemeente hebben we hier bovendien in meer opzichten baat bij. Informele ondersteuning is vaak goedkoper dan professionele zorg. Het tekort aan (zorg)professionals zal de komende jaren alleen maar groter worden. Met steeds minder middelen werken we aan steeds groter wordende opgaven. Door in informele netwerken in de wijken te investeren, bouwen we een schil van initiatieven die de behoefte aan professionele zorg kunnen verkleinen.

Bovenop deze winst helpen informele netwerken de gemeente aan een centrale ingang in de wijk. Zo bereiken we bewoners waarmee we via de bestaande wegen vaak niet of moeilijk contact krijgen. Dit kan van pas komen als we inwoners iets willen vragen over een specifiek onderwerp, als we met hen aan een opgave willen werken, maar ook als we ze als gemeente iets te bieden

hebben. Een boodschap zoals de mogelijkheid om energietoeslag te krijgen, en het aanbieden van hulp daarbij, kan via zo'n netwerk breed verspreid worden. Daarmee bereiken we een grote groep bewoners.

## **Aanbeveling 5: Het borgen van de huidige 'wijkbedrijven'**

Met deze impactanalyse hebben we de maatschappelijke waarde van wijkbedrijven inzichtelijk gemaakt. Dat deden we aan de hand van vijf onderzochte initiatieven: Wijkbedrijf Selwerd, Sportcentrum Noord, het Floreshuis, Het GroenHuis en Magma. Deze vijf hebben bewezen van meerwaarde te zijn voor de leefbaarheid in de wijken waarin ze zich bevinden. Ze hebben behoefte aan een vorm van langdurige financiering, gekoppeld aan heldere doelstellingen. Ons advies is om voor deze initiatieven de financiering voor de periode 2024, 2025 en 2026 te continueren. Daar horen heldere afspraken over doelstellingen bij. Hierop richten we onze monitoring in, waarbij we jaarlijks de gestelde doelen evalueren. De ervaring die we hiermee opdoen, kan ten goede komen aan de samenwerking met maatschappelijke initiatieven in de hele gemeente.

In 2022 is een poging gedaan om samen met deze initiatieven een community op te bouwen. Tijdens meerdere bijeenkomsten leerden vertegenwoordigers van de initiatieven elkaar beter kennen. We adviseren het bouwen aan deze community, op de manier zoals we hierboven onder 'Versterk de externe samenwerking' beschreven, verder uit te bouwen.



## **COLOFON**

Projectleider

Floor Koops-Munneke

Senior Adviseur Monitoring & Informatie

Marcel Seubring

Vormgeving

Studio MARCHA!

