



Onderwerp Toekomst samenwerking gemeente - corporaties

Steller Kees van der Helm

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 050 367 8267

Bijlage(n) 1

Ons kenmerk RO 13.3895338

Datum **18 SEP 2013** Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Het Bestuurlijk Overleg Nieuw Lokaal Akkoord heeft een begin gemaakt met de herijking van de samenwerkingsafspraken tussen gemeente en corporaties in de stad. Met deze brief informeren wij u over de resultaten van het eerste gesprek dat op 30 augustus jl. plaatsvond. In de komende maanden zullen een aantal uitgangspunten verder worden uitgewerkt. We streven ernaar om begin 2014 de contouren van een nieuw convenant aan u voor te leggen.

In Groningen kennen we al lange tijd een goede samenwerking tussen gemeente en corporaties. In 1998 werd het Convenant Wijkvernieuwing afgesloten. We maakten toen afspraken om gezamenlijk de fysieke wijkvernieuwing op te pakken in de buurten met grotendeel corporatief bezit. In de jaren daarna zijn de afspraken hernieuwd en verbreed. Sinds 2006 is ook het sociale domein nadrukkelijk onderdeel van de afspraken. In 2011 gaven gemeente en de vijf corporaties die in de stad actief zijn een vervolg aan de onderlinge samenwerkingsafspraken in Nieuw Lokaal Akkoord 2.0. Deze afspraken lopen eind 2014 af.

De resultaten van onze gemeenschappelijke inzet in de afgelopen 15 jaar mogen er zijn. Uit de gemeentelijke Monitor Leefbaarheid en Veiligheid, die elke twee jaar de mening van bewoners in kaart brengt, blijkt dat de waardering voor de wijken waarin is geïnvesteerd sterk is gestegen. In het algemeen hebben bewoners een positieve verwachting over de toekomst van hun wijk. Ook uit de landelijke Leefbaarometer (Ministerie van Binnenlandse Zaken) blijkt dat Groningen het, in vergelijking met andere gemeenten, uitzonderlijk goed doet. In 1998 woonde nog ruim 34% van de stadsgangers in een buurt met een slechte of matige leefbaarheidsscore. Dat percentage is in 2012 terug gebracht tot 2,8%. Een ontwikkeling om trots op te zijn.

Herijking samenwerking in veranderde omstandigheden

Ondanks het succes van het Nieuw Lokaal Akkoord is er grote behoefte om de samenwerking opnieuw onder de loep te nemen. In de eerste plaats omdat de financiële positie van zowel gemeente als corporaties sterk is gewijzigd. Ook zien we veranderingen in de woningmarkt die vragen om een bezinning op een aantal volkshuisvestelijke uitgangspunten. Verder is het noodzakelijk om na zeven jaar opnieuw te kijken naar de instrumenten die aan het succes van het Nieuw Lokaal Akkoord hebben bijgedragen, zoals de NLA wijkteams en wijkbudgetten. Tenslotte voltrekken zich grote veranderingen in het sociale domein (zoals de voorgenomen decentralisatie van Rijkstaken) die ingrijpen in de structuur van onze wijken.

De komende jaren zal er aanmerkelijk minder geld beschikbaar zijn voor de wijkvernieuwing. De belangrijkste oorzaken:

- Het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV) stopt in 2015. De gemeente heeft daardoor jaarlijks € 8 miljoen minder te besteden aan de vernieuwing van de stad.
- In het Woonakkoord dat het kabinet sloot is opgenomen dat corporaties te maken krijgen met een verhuurdersheffing vanuit het Rijk die oploopt tot 1,7 miljard euro in 2017. Ook moeten zij tegenslagen bij collega-corporaties (zoals bij Vestia) gezamenlijk opvangen. Beide maatregelen leiden tot een forse aanslag op de investeringscapaciteit (ongeveer 26 miljoen euro per jaar) bij de Groningse corporaties.
- Corporaties moeten aan strengere eisen voldoen om (geborgd) leningen te kunnen krijgen voor nieuwbouw of verbetering van woningen. Zoals bekend zijn verschillende bouwplannen geschrapt of in de ijskast gezet. Ook afspraken over verduurzaming van de sociale huurvoorraad kunnen moeilijk worden bekostigd. Tegelijkertijd vindt discussie plaats over de vraag wat wel en niet tot het takenpakket van corporaties mag worden gerekend, waarbij de brede inzet van corporaties in leefbare wijken, zoals we die in Groningen kennen, onder druk staat.

Tegelijkertijd nemen we een aantal andere ontwikkelingen waar:

- Meer bewoners, ondernemers en instellingen zijn bereid om zelf initiatief te nemen en bij te dragen aan de leefbaarheid in de wijken en de eigen woon- en leefomgeving. Voorbeelden daarvan zijn moestuinen en buurtkamers die door bewoners worden opgezet en de initiatieven van ZZP-ers in Oosterparkwijk en Beijum.
- Bewonersgroepen zijn sterk betrokken bij de ontwikkeling van hun wijk en zijn bereid in een co-creatief proces mee te denken over de toekomst, zoals

in de Rivierenbuurt en Groningen West. Daarbij komen meerdere partijen in beeld die een bijdrage die een bijdrage leveren aan leefbaarheid.

- Duurzaamheid is een belangrijk thema geworden. Daarbij gaat het om de realisatie van milieudoelstellingen en om betaalbare energielasten. Ook op dit gebied zien we veel initiatieven vanuit de samenleving.

Het is duidelijk dat gemeente en corporaties voorlopig niet in staat zijn om grootschalige wijkvernieuwing (zoals bijv. in Vinkhuizen en Corpus den Hoorn) te starten. We zullen ons meer moeten richten op de inzet van andere partijen, ons moeten richten op de bewegingen om ons heen. Eerder onderschreven we de uitgangspunten van het essay ‘Stedelijke vernieuwing op uitnodiging’ (Kei en Nicis, 2012); een inspirerende denkrichting waarbij niet meer van boven af, maar samen met mensen en partijen die iets willen, vorm te geven aan vernieuwing en verbetering. Er moet een klimaat komen waarin ruimte wordt gegeven aan initiatieven van onderop, een klimaat dat uitnodigt en belemmeringen voor eigen initiatief wegneemt. De rol van gemeente en corporaties hoeft niet altijd leidend te zijn, of zoals een van de corporatiedirecteuren het zei: “We hoeven niet altijd boven aan het bouwboard te staan”.

Volkshuisvestelijke thema's

Gemeente en corporaties geven – met anderen – inhoud aan de volkshuisvesting in de stad. We zorgen voor dat alle doelgroepen kunnen beschikken over een kwalitatief goede woning, een prettige woonomgeving en een leefbare wijk. Samen maakten we afspraken over extra jongerenhuisvesting, de verbetering van sociale huurwoningen en opvang van kwetsbare groepen. We hebben behoefte om de huidige stand van zaken tegen het licht te houden tegen de achtergrond van de wijzigingen in de woningmarkt en het Rijksbeleid.

Betaalbaarheid en beschikbaarheid van sociale huurwoningen zijn belangrijke thema's voor de komende tijd. Door de crisis zijn meer mensen aangewezen op een betaalbare huurwoning. Tegelijkertijd zien corporaties door Rijksbeleid zich genoodzaakt om huren te verhogen en woningen uit de sociale voorraad te verkopen. Iedere corporatie heeft de plannen bijgesteld en voor de komende jaren uitgezet. We gaan samen onderzoeken of er voldoende goedkope woningen beschikbaar blijven in de stad voor de laagste inkomens. We letten daarbij ook op de spreiding over de wijken en de opgave per wijk. We willen zoveel mogelijk gemengde wijken houden, waar arm en rijk elkaar kunnen ontmoeten. Deze inventarisatie is een belangrijke bouwsteen om de gezamenlijke inzet voor de komende jaren te kunnen bepalen. We willen een plaatje van de kansen en bedreigingen per wijk. Wat is de kwaliteit van het wonen? Kunnen mensen zich zelf redden of is er een vangnet nodig? Laten we kansen onbenut? Een dergelijk overzicht helpt om focus voor de komende periode aan te brengen.

De woonlasten worden in toenemende mate bepaald door de hoogte van de energierekening. Om het wonen voor iedereen betaalbaar te houden, zullen we blijvend moeten investeren in energiebesparende maatregelen en duurzame energievoorziening. Mogelijkheden voor sloop / nieuwbouw en grootscheepse woningverbeteringen zijn afgenomen. Het ontbreekt aan capaciteit om te investeren. Een belangrijke impuls voor de aanpak van de woningvoorraad kan liggen bij onze deelname aan het project Hoogspringers. We onderzoeken (met 4 corporaties) dit najaar of het mogelijk is een sluitende businesscase te maken voor een Nul op de Meter renovatie van tenminste 1000 woningen in de komende vijf jaar. We zien een mogelijkheid om met dit project de fysieke trein in de wijken rijdende te houden.

In een studentenstad als Groningen blijft goede jongerenhuisvesting een speerpunt. De afspraken die we maakten in *BouwJong* houden we tegen het licht. We onderzoeken in hoeverre leegkomende gebouwen en vrijkomend zorgvastgoed geschikt gemaakt kan worden voor de huisvesting van jongeren.

Voor zover mogelijk gaan we door met de fysieke aanpak in de wijken: nieuwbouw en duurzame renovatie. Dit moet leiden tot de nog steeds noodzakelijke kwalitatieve verbetering van de woningvoorraad. De focus in onze samenwerking ligt op de sociale voorraad. In tegenstelling tot de eerder gemaakte afspraken leggen we op dit moment geen aantallen vast. De financiële uitgangspunten zijn daarvoor te onzeker. We informeren elkaar over de voortgang in afzonderlijke projecten. Het gemeentelijk *Bouwoffensief* wordt gezien als een belangrijk signaal van de bereidheid tot samenwerking.

Binnen Meerstad is ruimte om te experimenteren, bijvoorbeeld binnen een pilot voor welstandsvrij bouwen. Daarnaast kan een deel van de grond beschikbaar gesteld worden voor een experiment waarbij marktpartijen huurwoningen realiseren. Corporaties bezien welke mogelijkheden er voor hun zijn binnen Meerstad.

De toekomst van ons werk in de wijken

Ook in de afgelopen jaren lukte het nog om de wijkvernieuwing stevig door te zetten, met goede resultaten. De wijkaanpak kreeg vorm met nieuwbouw en renovatie van woningen, met de inrichting van de WMO (opzet STIPS) en andere programma's in het sociale domein en – last but not least - met de inzet van 15 NLA-wijkteams, die met een eigen budget de vraag en de inzet van bewoners hebben gestimuleerd.

Onze inzet in de wijken is gericht op de realisatie van onze volkshuisvestelijk doelen, zoals eerder beschreven: beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van wonen en leven. Onder kwaliteit verstaan we de kwaliteit van de woningen en de leefomgeving, maar ook de beschikbaarheid van voorzieningen, de aanwezigheid van een sociaal vangnet en de mogelijkheid tot ontmoeting en participatie.

Wijkteams

In het licht van de herijking van onze samenwerkingsafspraken hebben we de werking van de wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven laten onderzoeken door RUG/SocioQuest. Het rapport van de onderzoeker, de heer Van der Zee is bijgevoegd. De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn:

- Wijkteams hebben in de afgelopen jaren (elk op hun eigen manier) een belangrijke functie vervuld bij het aanjagen van bewonersinitiatief en het realiseren van leefbaarheidsprojecten. Tegelijkertijd is er sprake van een zekere mate van “institutionalisering”. Er is teveel nadruk komen te liggen op het verdelen van het wijkbudget.
- De bezuinigingen maken het noodzakelijk om meer nadruk te leggen op het productdoel (directe bijdrage aan leefbare wijken) en minder op het procesdoel (organiseren bewonersbetrokkenheid). De inzet van de middelen zal dichterbij de kerntaak van gemeente en corporatie moeten liggen.
- Een landelijke trend van coproductie heeft in het NLA nog onvoldoende vorm gekregen. De nadruk ligt nu op stimuleren (en faciliteren) van bewonersinitiatief. Bij coproductie kunnen bewoners ook taken uitvoeren van formele instanties, waarbij het initiatief komt van onderop, van actieve, ondernemende bewoners in de buurt. Coproductie sluit goed aan bij de eerder geformuleerde uitgangspunten van Wijkvernieuwing op Uitnodiging.
- Om vorm te geven aan coproductie is het van belang om in de wijken te beschikken over personen of teams die weten wat er speelt, initiatieven strategisch kunnen duiden, kunnen inschatten welke benadering en inzet er nodig is voor de realisatie van initiatieven, ruimte hebben vanuit de instanties en duidelijkheid kunnen scheppen (ook in verwachtingen). Dit wordt aangeduid met de term frontlijnfunctie.
- Er is behoefte aan maatwerk per wijk. Per wijk moeten we vaststellen welke interventies er nodig zijn om onze (volkshuisvestelijke) doelen te realiseren, welke kansen zich voordoen en welke partijen een bijdrage kunnen leveren. Daarbij hoort een passende benadering van stimuleren, faciliteren of coproductie.
- Wijkbudgetten zouden de vorm kunnen krijgen van “handgeld” voor de frontlijnfunctie. Hoe die functie wordt ingevuld kan per wijk worden vastgesteld: door het wijkteam, door een functionaris van gemeente of corporatie of wellicht door een andere partij.

- Wijkperspectieven zouden dynamische documenten moeten worden, waarin niet zozeer een toekomstbeeld wordt omschreven, maar waarin de kansen voor coproductie worden geïnventariseerd.

De conclusies van het onderzoek van Theo van der Zee worden door het Bestuurlijk Overleg NLA gedeeld. Eerder sprak het Bestuurlijk Overleg zich uit voor Wijkvernieuwing op Uitnodiging, een benadering die ook als uitgangspunt diende voor het onlangs opgestelde Wijkplan Selwerd, waarin is besloten tot de opzet van een wijkbedrijf, een vorm van coproductie.

Ontwikkeling sociale domein.

Vanuit het sociale domein wordt in toenemende mate aandacht gegeven aan een wijkgewijze benadering. Rond de Vensterscholen bestond al langer een wijkgerichte structuur. Met de inrichting van de WMO is hieraan een vervolg aan gegeven. In de stad bestaan momenteel 14 Stips, informatiepunten voor iedereen die wil weten wat er te doen is in de wijk, die vrijwilligerswerk of een klusje zoekt, informatie of advies wil hebben of hulp nodig heeft. Het is daarmee ook een ontmoetingspunt. Acht wijken hebben inmiddels een Centrum voor Jeugd en Gezin, in twee wijken zijn sociale teams gevormd.

Met de decentralisatie van de AWBZ, Jeugdzorg en de Participatiewet komen in 2015 nieuwe verantwoordelijkheden naar de gemeente. Centraal staat de beweging naar ontzorgen en minder medicaliseren, institutionaliseren en bureaucratiseren en meer resultaatsturing. Bij de decentralisaties gaat het om een ongeken- de transformatieopgave met consequenties voor zowel een bestuurlijke als financiële verhoudingen. De overdracht van verantwoordelijkheden gaat gepaard met forse bezuinigingen. De verhouding tussen overheid en burger zal sterk wijzigen.

Uitgangspunt is dat bij het oplossen van ondersteuningsvragen van burgers de eigen kracht en het informele netwerk van burgers beter wordt benut. Hierbij is de wijkgerichte benadering essentieel. Het draait om ondersteuning in en (mede) door de nabije leefomgeving. De invoering van (sociale) wijkteams gaat daaraan een bijdrage aan leveren. Deze zullen moeten werken vanuit een passende, herkenbare plaats in de wijk, zoals nu bijvoorbeeld ook de Stips.

Met de decentralisatie van Rijkstaken zal de wijkgewijze organisatie van hulpverlenings- en zorgtaken zich in de komende jaren verder doorzetten. De opgave is om in deze ontwikkeling zorg te dragen voor voldoende samenhang en efficiënte afstemming van taken tussen alle partijen. Bovendien vraagt ook het fysiek onderbrengen van deze wijkfuncties de nodige aandacht. De opdracht hiervoor ligt in eerste instantie bij de gemeente, maar goede samenwerking met corporaties is onontbeerlijk. Corporaties vervullen een belangrijke rol in de sociale structuur in sommige wijken.

Naast de decentralisaties speelt ook de extramuralisering van Zorgzwaartepakketten, waardoor steeds meer mensen die voorheen in een instelling zouden gaan wonen, nu langer thuis blijven wonen of in een complex gaan wonen waar de zorg naar toe wordt gebracht. Bij de huisvesting in de thuissituatie gaat het in de toekomst dus steeds meer ook om bewoners met een zwaardere beperking dan we tot nu toe gewend waren. Corporaties signaleren nu al dat er een toename is van huurders die “extra aandacht nodig hebben” en soms een belasting vormen voor de sociale draagkracht in een buurt of straat.

Vanwege de extramuralisering komt zorgvastgoed vrij. We onderzoeken in hoeverre die geschikt gemaakt kan worden voor andere doelen, zoals jongerenhuisvesting. Ook onderzoeken we de mogelijkheden om ouderen zelfstandig, maar toch bij elkaar in de buurt te huisvesten, om vereenzaming tegen te gaan.

In de komende jaren zal de sociale structuur in toenemende mate gebiedsgebonden vorm krijgen. Gemeente en corporaties willen deze structuur in goede samenspraak ontwikkelen.

Richting voor de toekomst

De hierboven geschetste ontwikkelingen brengen het Bestuurlijk Overleg NLA tot de volgende conclusies:

- De samenwerking tussen gemeente en corporaties heeft in de afgelopen jaren tot goede resultaten geleid. We delen de visie op de toekomst van de stad, weten elkaar goed te vinden in een open houding. Dit willen we doorzetten.
- Corporaties zijn een belangrijke partner bij het vaststellen en uitvoeren van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Betaalbaarheid, beschikbaarheid van woningen en kwaliteit van wonen en leven staan daarin centraal. We blijven investeren in een kwalitatieve verbetering van de huisvesting voor jongeren en houden de afspraken van *BouwJong* tegen het licht. We stemmen af over de nieuwbouwplannen die we nog kunnen realiseren om optimaal te kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van wijken. Er is gemeenschappelijke aandacht en inzet voor de huisvesting van kwetsbare groepen en bijzondere doelgroepen.
- Met het NLA hebben we een structuur gecreëerd met wijkteams en wijkbudgetten voor de 15 NLA-wijken. We zullen toe werken naar meer maatwerk per wijk of buurt. De wijken verschillen in sterke mate van elkaar. Niet alleen wat betreft de opgaven, maar ook wat betreft de mogelijkheden om te werken aan leefbaarheid met inzet van bewoners. De doelen van de wijkteams staan nog overeind, maar kunnen wellicht ook op een andere manier bereikt worden. We zetten in op een beweging van een wijkgerichte aanpak naar een aanpak van projecten in wijken (accupunctuur). Per project kan

worden vastgesteld wie erbij betrokken moeten worden en welke middelen nodig zijn.

- In de komende tijd zullen we voor de Groningse wijken een wijkperspectief nieuwe stijl ontwikkelen. Per wijk bekijken we welke thema's de meeste aandacht verdienen, met gebruikmaking van de analyses die per wijk zijn opgesteld (de wijkkompassen). Ook worden de kansen van de wijk in kaart gebracht: welke initiatieven doen zich voor in de wijk, welke partijen (bewoners, ondernemers, instellingen) kunnen bijdragen aan oplossingen?
- Per wijk zullen we ook bezien hoe een frontlijnfunctie het beste kan worden ingevuld. Vanuit de gemeente, vanuit een corporatie, door een functionaris of door een team. De frontlijn zorgt voor verbindingen van relevante partijen in de wijk, voor co-creatie en de frontlijn stimuleert initiatieven van onderop.
- We bespreken welke financiële armslag er per wijk nodig is om aan de frontlijnfunctie inhoud te geven. Gemeente en corporaties onderzoeken de mogelijkheden voor een gemeenschappelijk fonds voor wonen en wijken, waaruit projecten op het gebied van leefbaarheid (zo mogelijk samen met andere partijen) kunnen worden gefinancierd. De inzet van corporaties zal gekoppeld blijven aan de belangen van de eigen huurders.
- De huidige wijkbudgetten (tot eind 2014) blijven voor de 15 NLA-wijken beschikbaar. Wel wordt er een korting toegepast van in totaal 450.000 euro (225.000 gemeente, 225.000 corporaties) die evenredig over de 15 wijkbudgetten wordt verdeeld.
- Per wijk wordt bezien of na 2014 het wijkteam wordt gehandhaafd of dat andere vormen meer passend zijn voor het organiseren van co-creatie en bewonersbetrokkenheid. Daarbij zal ook gekeken worden naar de ontwikkeling in het sociale domein, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van sociale teams en samenwerkingsverbanden die we kennen in Zorgen voor Morgen.
- We willen voorkomen dat er een nieuwe wijkbureaucratie ontstaat. De organisatie in de wijken moet klein en overzichtelijk zijn. We streven eerder naar een veelheid aan kleinere projecten waarbij de betrokkenheid van deelnemers groot kan zijn, dan naar grote projecten die veel organisatiekracht vereisen.
- We omarmen het werken 'Op uitnodiging'. Tegelijkertijd realiseren we ons dat niet iedereen in staat is om zelf met ideeën te komen of die uit te voeren. Mensen met relatief sterke netwerken kunnen met elkaar plannen ontwikkelen, zelf een bijdrage leveren en de overheid inschakelen voor ondersteuning. Dat kan veel opleveren, maar de dreiging is dat de kloof met mensen voor wie

zelforganisatie niet is weggelegd wordt vergroot. We onderzoeken de komende tijd werkbare methodieken om deze kloof te voorkomen.

Organisatie NLA

De organisatie van het NLA volgt de inhoud. Begin volgend jaar zullen we bespreken welke structuur (Bestuurlijk Overleg, stuurgroepen, etc) we nodig hebben om onze doelen te bereiken. We blijven inzetten op een kleine en betaalbare organisatie.

In het Regeerakkoord staat: "Corporaties komen onder directe aansturing van gemeenten." Het is onduidelijk hoe dat geregeld zal gaan worden, tot op dit moment is hier niets over bekend. Wij geven er de voorkeur aan om onze afspraken zo veel mogelijk op basis van gelijkwaardigheid te maken. Gemeente en corporaties tonen al jaren een gemeenschappelijke inzet om het wonen in Groningen zo goed mogelijk te regelen. We kennen elkaar en zoeken elkaar op. In andere gemeenten is dat lang niet altijd vanzelfsprekend.

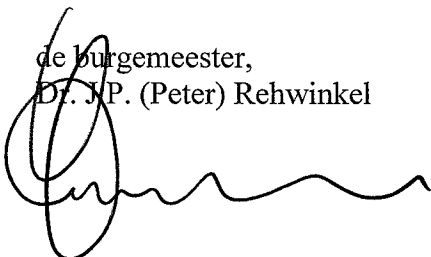
Vervolg

De komende maanden gebruiken we om te komen tot een verdere uitwerking van de samenwerkingsafspraken. We gaan een aantal zaken verder onderzoeken. We bekijken hoe het staat met de beschikbaarheid van betaalbare woningen voor de laagste inkomensgroepen, we maken de balans op met betrekking tot jongerenhuisvesting en we maken een begin met de analyses en het benoemen van de speerpunten van de verschillende wijken. Begin 2014 zal een nadere uitwerking van de samenwerkingsafspraken met de corporaties aan de raad worden voorgelegd.

We gaan er vanuit hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Dr. J.P. (Peter) Rehwinkel



de secretaris,
Drs. M.A. (Maarten) Ruys





SocioQuest

ONDERZOEK & ADVIES

VERBONDEN AAN DE RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN
VAKGROEP SOCIOLOGIE

Toekomst wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven Nieuw Lokaal Akkoord

Opdrachtgever: Bestuurlijk overleg Nieuw Lokaal Akkoord Groningen

Datum: augustus 2013



rijksuniversiteit
groningen

faculteit gedrags- en
maatschappijwetenschappen

sociologie

SocioQuest

SocioQuest onderzoek & advies
Grote Rozenstraat 31 (Boumangebouw)
9712 TG Groningen
Tel: 050 – 363 73 98
Email: socioquest@rug.nl
Website: www.socioquest.nl

Contactpersoon voor dit project:
Theo van der Zee (t.g.van.der.zee@rug.nl / 06- 23201594)

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 : inleiding	3
1.1 Aanleiding en vraagstelling	3
1.2 Toelichting en afbakening van het onderzoek	3
1.3 Aanpak	4
1.4 Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2: instrumenten, resultaten en ervaringen	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 Beschrijving instrumenten op basis van beleidsdocumenten.....	5
2.3 De doelen die met de instrumenten worden nagestreefd	7
2.4 Ervaringen met de instrumenten in de praktijk.....	10
2.5 Resultaten	12
2.6 Kritische succes- en faalfactoren volgens betrokkenen.....	13
2.7 De toekomst: relevante ontwikkelingen en verandersuggesties	14
Hoofdstuk 3: analyse.....	16
3.1 Inleiding.....	16
3.2 Wat leveren bewonersinitiatieven over het algemeen op?	16
3.3 Wijze van inspelen op bewonersinitiatieven en alternatieven	19
Hoofdstuk 4: conclusies	21
4.1 Inleiding.....	21
4.2 Doelen en context	21
4.3 De instrumenten in het kort.....	22
4.4 Een richting voor de toekomst.....	22
4.5 Praktische invulling	23
4.6 Functie en invulling instrumenten in de toekomst	24
Bijlage I: geïnterviewde personen	26

Hoofdstuk 1 : inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In de gemeente Groningen is sprake van een langjarige samenwerking tussen de gemeente en de stedelijke corporaties. Vanaf 2007 hebben de samenwerkende partijen afspraken vervat in het Nieuw Lokaal Akkoord (NLA). Het NLA is een breed programma in 15 Groningse wijken. De afspraken hebben onder andere betrekking op nieuwbouw, renovatie, leefbaarheid in wijken, duurzaamheid, kwetsbare groepen en woningtoewijzing. Daarnaast vindt in het NLA afstemming plaats over “reguliere” taken van de gemeente en de corporaties.

De wijkaanpak van het NLA heeft onder andere vorm gekregen door het instellen van wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven. Voor de wijkbudgetten is voor vier jaar (2011-2014) 8.875.000 euro beschikbaar. Dit bedrag wordt voor 50% door de gemeente en voor 50% door de corporaties gefinancierd. Met de instrumenten is in de afgelopen periode het nodige gerealiseerd waarover de NLA-deelnemers tevreden zijn. Voor de periode na 2014 zullen opnieuw bestuurlijk keuzes worden gemaakt. Bij het vooruitkijken naar de komende periode is een belangrijke vraag in hoeverre de genoemde instrumenten (wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven) het meest geëigend zijn in het licht van de doelen van het NLA. Daarbij speelt ook een rol dat sprake is van verminderde financiële slagkracht bij gemeente en corporaties. Het is de vraag of voor een komende periode vergelijkbare budgetten als in de huidige periode beschikbaar zijn voor de wijkteams, de wijkbudgetten en de wijkperspectieven. Het bestuurlijk overleg van het NLA wil daarom onderzoek laten doen naar dit deel van het NLA. In het onderzoek staan daarom de volgende vragen centraal:

“In hoeverre zijn in de gegeven context de instrumenten wijkbudgetten, wijkteams en wijkperspectieven het meest geëigend om de daarmee nagestreefde doelen te realiseren? Welke andere mogelijkheden zijn er om die doelen (beter) te verwezenlijken?”

1.2 Toelichting en afbakening van het onderzoek

Instrumenten zijn een onderdeel van het bredere NLA beleid

Het onderzoek heeft betrekking op enkele instrumenten van het NLA, te weten de wijkteams, de wijkbudgetten en de wijkperspectieven. Het onderzoek heeft dus niet betrekking op het gehele NLA.

Onderzoek is toekomstgericht

Het onderzoek is toekomstgericht. Er zijn geen (aanvullende) gegevens verzameld om (terugkijkend) de effectiviteit van de te onderzoeken instrumenten onomstotelijk vast te stellen. De causaliteit tussen de instrumenten en de doelen zal onderzoekstechnisch ook niet of

nauwelijks 'hard' zijn aan te tonen¹. Het onderzoek is er primair op gericht om handvatten voor de toekomst te krijgen en te leren van wat bekend is over het gebruik van deze instrumenten. Zodoende kunnen doelgerichte en onderbouwde keuzes gemaakt worden.

Kijken naar functioneren wijkteams in zijn algemeenheid

Voor wat betreft de wijkteams is in het onderzoek gekeken naar de geschiktheid van het instrument 'wijkteam' in zijn algemeenheid. Er is in het onderzoek niet gekeken of de verschillende wijkteams het goed/minder goed gedaan hebben.

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden april, mei en juni. Gezien de beperkte tijdspanne is efficiënt te werk gegaan. Er zijn daarom niet allerlei nieuwe empirische gegevens verzameld. Ten aanzien van de te onderzoeken instrumenten, de resultaten daarvan en de knelpunten is vooral gezocht naar wat hierover reeds bekend is. Hiervoor zijn (beleids)documenten van het NLA bestudeerd, één op één interviews met betrokkenen bij het NLA gevoerd en groeps gesprekken met de Stuurgroep wijkvernieuwing en het Bestuurlijk Overleg NLA georganiseerd. Om goed te kunnen beoordelen of de instrumenten nog de meest geëigende instrumenten zijn, zijn interviews gevoerd met experts en is literatuur bestudeerd. Een overzicht met de voor dit onderzoek gesproken personen is opgenomen in de bijlage.

1.4 Leeswijzer

Hierna wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de onderzochte instrumenten, de resultaten die bekend zijn van de instrumenten, de kritische succes- en faalfactoren die volgens betrokkenen een rol spelen, relevante ontwikkelingen voor de toekomst en verandingsuggesties die door betrokkenen genoemd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de vraag wat bekend is over wat bewonersinitiatieven zoals die ook met NLA instrumenten worden ondersteund eigenlijk opleven. Tevens wordt de vraag behandeld of de wijze waarop nu door de wijkteams en met de wijkbudgetten wordt ingespeeld op bewonersinitiatieven de meest geëigende wijze is. Het rapport sluit in hoofdstuk 4 af met de beantwoording van de onderzoeksvraag.

¹ Onderzoek naar de effectiviteit van beleid, stuit veelal op het probleem dat het effect van beleidsinstrumenten erg moeilijk te isoleren is van overige invloeden. Met name bij onderzoek met dominante methoden zoals het experimentele ontwerp geldt dat. Nieuwere methoden zoals 'realistic evaluation' geven vaak meer bruikbare resultaten. Daarbij wordt minder ingezet op het 'hard' aantonen van effecten en meer ingezet op het aannemelijk maken van effectiviteit en het blootleggen van de weg waarlangs instrumenten al dan niet effect hebben (mechanismen). Dergelijk onderzoek begint idealiter al bij het begin van de uitvoering van het beleid.

Hoofdstuk 2: instrumenten, resultaten en ervaringen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ten eerste een beschrijving gegeven van de instrumenten wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven. Er wordt ingegaan op wat in beleidsdocumenten is terug te vinden over deze instrumenten (2.2), welke doelen er mee werden en worden nagestreefd (2.3) en de ervaringen met de instrumenten in de praktijk (2.4). Ten tweede wordt aandacht besteed aan de resultaten die bekend zijn van de instrumenten en de kritische succes- en faalfactoren die daarbij volgens betrokkenen een rol spelen. Tot slot wordt een blik geworpen op de toekomst door te kijken naar relevante ontwikkelingen die zich voordoen in de context van het NLA en verandersuggesties die door betrokkenen bij het NLA naar voren worden gebracht.

De input voor dit hoofdstuk is met name verkregen door interviews met betrokkenen bij het NLA en het bestuderen van beleidsdocumenten.

2.2 Beschrijving instrumenten op basis van beleidsdocumenten

Vanaf eind jaren '90 van de vorige eeuw maken de gemeente Groningen en de Groninger corporaties afspraken met elkaar. Sinds het NLA 2007-2010 is leefbaarheid een meer prominent thema. Vanaf 2007 zijn daarom ook afspraken gemaakt over de inzet van wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven. Voor wat betreft het wijkbudget ging dit in de periode 2007-2011 over een totale investering van ongeveer €20 miljoen. Dit bedrag werd voor de helft opgebracht door de corporaties. De gemeenten financierde de andere helft. In het thans geldende NLA 2.0 (2011-2014) hebben de gemeente Groningen en de Groninger corporaties opnieuw afspraken gemaakt over deze instrumenten. Voor deze periode is in totaal € 8.875.000 beschikbaar voor de wijkbudgetten, waarbij opnieuw sprake is van een 50/50 verdeling tussen gemeente en corporaties. De instrumenten wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven worden ingezet in 15 wijken waarvoor de in het NLA samenwerkende partijen het van belang achten dat hier bijzondere aandacht is.

De wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven zijn een met elkaar samenhangende set instrumenten. Kort gezegd komt deze samenhang op het volgende neer. De opdracht voor het **wijkteam** zoals deze in de taakstelling wijkteams is benoemd is 'het organiseren van betrokkenheid van bewoners bij de leefbaarheid in de wijk'². Om dat te realiseren heeft het wijkteam de beschikking over een **wijkbudget** waarmee projecten/initiatieven vanuit de wijk kunnen worden bekostigd. Daarbij geldt onder andere dat deze initiatieven moeten passen binnen het **wijkperspectief**.

² Zie document taakstelling wijkteams van 30 mei 2011.

De 15 wijken waar de instrumenten worden ingezet zijn ingedeeld in:

- grote en kleine wijken (aantal woningen hoger of lager dan 2.500)
- lichte en zware wijken (indeling op basis van wijkanalyses)

Dit leidt tot de volgende indeling:

- Grote zware wijken: Selwerd, Paddepoel, De Wijert, Beijum, Lewenborg, Oosterpark, Korrewegwijk
- Kleine zware wijken: De Hoogte en Oosterhoogebrug
- Grote lichte wijken: Vinkhuizen, Corpus den Hoorn
- Kleine lichte wijken: Kostverloren, Grunobuurt, Hoogkerk, Tuinwijk

Hieronder wordt nader toegelicht wat in beleidsdocumenten wordt geschreven over de drie instrumenten. Verderop in dit document komen ervaringen in de praktijk aan de orde.

Wijkteam

In totaal zijn er 15 wijkteams in Groningen. Naast bovengenoemde hoofdpdracht voor het wijkteam (het organiseren van betrokkenheid van bewoners bij de leefbaarheid in de wijk) komen in het document 'taakstelling wijkteams' (30 mei 2011) de volgende taken voor het wijkteam naar voren:

- Goed bereikbaar zijn voor bewoners met ideeën en initiatieven voor de leefbaarheid in hun wijk.
- Actief verzamelen van ideeën van bewoners door het gesprek in de wijk te organiseren over onderwerpen die voor de wijk van belang zijn.
- In overleg met bewoners thema's aan de orde stellen uit het wijkperspectief.
- Actiepunten in de wijk agenderen.
- Beslissingen nemen over de aanwending van het wijkbudget.
- Zicht houden op aanvragen bij andere leefbaarheidsprojectjes (Goed Idee, fondsen van corporaties, etc) en bewoners eventueel doorverwijzen.
- Werkzaamheden periodiek in het reguliere overleg met bewoners bespreken, zoals het Heel de Buurt overleg.
- Zorg dragen voor verantwoording van de werkzaamheden aan het Bestuurlijk Overleg Nieuw Lokaal Akkoord. Dit omvat een verantwoording van de investeringen (aanwending wijkbudget) én de wijze waarop hierover met bewoners is gesproken (het draagvlak).

In het NLA 2.0 wordt voor het wijkteam de volgende basishouding geschetst: actief luisteren naar de buurt, het zoeken van contact, het tonen van interesse en het geven van vertrouwen.

Wijkperspectieven

Voor alle 15 wijken waar in het NLA bijzonder aandacht naar uit gaat hebben gemeente en corporaties wijkperspectieven gemaakt. Op basis van een analyse van cijfermateriaal en

gesprekken met bewoners en professionals in de wijken is een gedeeld toekomstperspectief geschetst. Wijkperspectieven moeten zoals hierboven aangegeven onder andere richting geven aan de besteding van de wijkbudgetten. Het wijkperspectief moet door de wijkteams gebruikt worden om voorstellen van bewoners te toetsen. Volgens het NLA 2.0 zou het wijkperspectief verder de mogelijkheid moeten bieden om zaken in de wijk te agenderen.

Wijkbudgetten

De wijkbudgetten zijn bedoeld om initiatieven vanuit de wijk die goed worden geacht voor de wijk, te financieren. Uitgangspunt daarbij is dat het geld 'niet op hoeft'. Aan de besluitvorming over financiering van projecten zijn vrij brede criteria verbonden. In de taakstelling van de wijkteams worden de volgende criteria genoemd:

- voorrang aan projecten waarbij bewoners zelf een actieve rol kunnen en willen spelen,
- voldoende draagvlak voor het project onder bewoners,
- het moet passen binnen het wijkperspectief en
- bewoners moeten dingen voor elkaar krijgen die regulier niet gebeuren. Het moet gaan om zaken die niet tot het reguliere beleid van de gemeente en de corporaties behoren.

Wijkteams hebben de vrijheid om zelf nadere richtlijnen of voorwaarden op te stellen.

In totaal is voor de wijkbudgetten € 8.875.000 beschikbaar voor de periode 2011-2014. De verdeling over de wijken is als volgt:

- Grote zware wijken (7) hebben een wijkbudget van maximaal € 900.000
- Kleine zware wijken en grote lichte wijken (4) hebben een budget van maximaal € 450.000
- Kleine lichte wijken (4) hebben een wijkbudget van maximaal € 225.000. Uitzondering daarop vormt Hoogkerk. Daar is het plafond vastgesteld op €100.000

2.3 De doelen die met de instrumenten worden nagestreefd

Het NLA in zijn algemeenheid

Zoals gezegd werken in het NLA gemeente en corporaties samen. De maatschappelijke rol van gemeente en corporaties verschilt. De gemeente heeft diverse wettelijke of autonoom gekozen taken in het publieke domein. Dit gaat van onderhoud wegen tot taken vanuit de WMO en van cultuurbeleid tot het zorgen voor speeltuinvoorzieningen. De kerntaak van corporaties ligt kort door de bocht op het gebied van huisvesting. Het doel wat iedere afzonderlijke corporatie daarbij voor ogen heeft verschilt. Zo kan een corporatie zich voornamelijk richten op bouwen, beheren en verhuren van woonruimte. Een andere corporatie kan voor zichzelf een ruimere taak zien weggelegd en richt zich in bredere zin op het zorgen voor een goede en prettige leefomgeving. De omgeving waarin de complexen van de woningcorporatie zich bevinden wordt in dat geval een belangrijker punt van aandacht. Kortom, niet alleen de

maatschappelijke rol van gemeente en corporaties verschilt. Ook de rol die corporaties voor zichzelf zien weggelegd verschilt onderling.

Ondanks het verschil in doelen en rolopvattingen weten gemeente en corporaties elkaar te vinden in het NLA. In NLA-verband wordt nauw afgestemd en worden afspraken gemaakt op punten waarop men elkaar kan versterken. Zo zijn in het NLA afspraken gemaakt over het zorg dragen voor huisvesting voor iedereen, het verduurzamen van woningen, het bouwen van woningen, bewonersinitiatieven etc. Deze afspraken kunnen soms gemaakt zijn vanuit verschillende doelstellingen. Bijvoorbeeld, het streven naar duurzame woningen kan plaatsvinden vanuit een milieu-ambitie maar kan ook voortkomen uit het idee om te zorgen voor lagere woonlasten voor huurders. Iedere deelnemer aan het NLA kan zo zijn eigen doelstellingen hebben met de gemaakte afspraken.

Doelstellingen instrumenten

In het onderzoek komen de volgende problemen naar voren die ten grondslag liggen aan het gebruik van de instrumenten wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven:

1. Burgers hebben te weinig het gevoel invloed te hebben op de eigen leefomgeving.
2. Er is een verandering van de 'verzorgingsstaat' nodig. Overheden / corporaties kunnen niet al hun huidige taken zonder actieve bijdragen van burgers oplossen. Er wordt meer een beroep gedaan op zelfredzaamheid van burgers (eigen kracht).
3. Gebrek afstemming tussen instanties (verkokering).

Bij deze problemen worden de volgende doelen genoemd die worden nagestreefd met de instrumenten:

1. Proces: burgerbetrokkenheid organiseren bij het verbeteren van de leefbaarheid,
2. Product: projecten realiseren die (vanuit de doelstellingen van de deelnemende organisaties) 'goed' zijn voor de wijk,
3. Interne organisatie: zorgen voor betere afstemming en samenwerking tussen professionals in de wijk.

Doel 1 kan worden omschreven als een 'procesdoel'. Het gaat om het betrekken van burgers bij het proces waarin wordt gewerkt aan de leefbaarheid in de buurt. Verondersteld wordt dat daarmee het gevoel van betrokkenheid en invloed verbeterd kan worden. Tevens is het te zien als een voorwaarde voor het daadwerkelijk realiseren van zaken die 'goed' zijn voor de wijk (doel 2). Doel 2 is te beschouwen als een 'productdoel'. Het gaat daarbij vooral om het realiseren van relevante projecten/producten. Doel 1 en 2 hebben allebei betrekking op het realiseren van (extern) maatschappelijk effect. Doel 3 is meer een intern organisatorische aangelegenheid. Dit is te beschouwen als een gewenst neveneffect van het gebruik van de instrumenten.

Van belang is dat met het nastreven van de doelstellingen bij wordt gedragen aan het oplossen van het probleem. In dit geval is aannemelijk dat er een verband is tussen problemen en doelen. Door burgers meer te betrekken bij het verbeteren van de leefbaarheid (doel 1) kan het

gevoel van invloed op de directe leefomgeving worden verbeterd (probleem 1). Door het meer betrekken van burgers bij het verbeteren van de leefbaarheid (doel 1) en het daadwerkelijk realiseren van relevante projecten (doel 2) kan de eigen kracht van burgers meer worden benut (probleem 2). Het zorgen voor betere samenwerking tussen professionals (doel 3) kan zorgen voor minder verkokering bij de instanties (probleem 3). In de volgende tabel is het verband tussen problemen en doelen weergegeven.

Probleem	Bijpassen doel
Burgers hebben te weinig het gevoel invloed te hebben op eigen leefomgeving	Procesdoel
Er is een verandering van de 'verzorgingsstaat' nodig. Overheden / corporaties kunnen niet alles meer oplossen. Burger meer aan zet (eigen kracht).	Proces- en productdoel
Gebrek afstemming tussen instanties (verkokering).	Doel interne organisatie

Bovenstaande problemen en doelen komen naar voren wanneer wordt gevraagd naar de problemen en doelen in de afgelopen NLA periode en worden ook genoemd als problemen en doelen voor de periode na 2014. Naar voren komt wel dat het in de periode na 2014 meer van belang zal zijn dat de eigen kracht wordt aangesproken van burgers en er relevante producten/projecten worden gerealiseerd. Het productdoel zal meer nadruk krijgen (zie ook paragraaf 2.7).

De deelnemers wegen het belang van het oplossen van de verschillende problemen en het nastreven van doelen verschillend. Complicerende factor is daarbij met name dat de organisaties verschillende visies hebben op hun (kern)taken. Zo richt de ene corporatie zich voornamelijk op de kerntaak om te zorgen voor goede betaalbare woningen. Een andere corporatie richt zich in bredere zin op de woonomgeving en onderlinge betrokkenheid van bewoners. Deze woningcorporatie wil bewoners stimuleren om samen dingen te doen en elkaar te ontmoeten. De gerealiseerde projecten hoeven niet perse alleen betrekking te hebben op de eigen complexen en bewoners daarvan. Voor de gemeente liggen er nog weer bredere taken en doelstellingen ten aanzien van wijken en buurten. Denk aan taken op het gebied van ruimtelijke ordening (bijv. onderhoud straten), milieu (bijvoorbeeld afval) en welzijn (deelname aan de samenleving). De genoemde instrumenten kunnen vanuit die invalshoek een taak vervullen om te zorgen voor een schone, hele en veilige omgeving in de directe nabijheid van de wooncomplexen.

De redenen voor de investeringen in de instrumenten zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op doelstellingen van de afzonderlijke partijen. Aangezien deze op onderdelen verschillen, verschilt ook de wegging en concrete invulling van de doelstellingen tussen de

deelnemers. Voor wat betreft de investering in projecten betekent dit dan ook dat over het belang daarvan soms verschillend gedacht wordt. Bij een voor de één relevant project, kan een ander kanttekeningen plaatsen.

2.4 Ervaringen met de instrumenten in de praktijk

Wijkteams

De hierboven weergegeven opdracht van wijkteams is ruim omschreven. In de praktijk betekent dit dan ook dat de werkwijzen van de wijkteams van elkaar verschillen. Je zou kunnen zeggen dat er 15 verschillende werkwijzen zijn. Als relevante verschillen tussen wijkteams zijn de volgende te noemen:

- Rolopvatting. Uit interviews en groeps gesprekken komt naar voren dat wijkteams verschillen in rolopvatting. Deze rolopvatting gaat van 'het ophalen van wat leeft' tot 'veel inzet op verbeteren van de leefbaarheid en het sturen van de wijkontwikkeling'. Ook binnen een wijkteam lijken er soms verschillen te bestaan over de rolopvatting van een wijkteam.
- Samenstelling. Er zijn wijkteams zonder bewoners, wijkteams met enkele bewoners en wijkteams met meerdere bewoners.
- Besluitvorming. Zo besluit het ene wijkteam zelf over aanvragen en zijn er wijkteams die dat overlaten aan de bewoners (bijvoorbeeld de wijkstemdag).

Ten aanzien van bovenstaande komen in interviews met betrokkenen bij het NLA onder andere de volgende vragen en aandachtspunten naar voren:

- Volgens sommigen is het nodig dat duidelijker wordt gemaakt welke rol men (de samenwerkende partijen) ziet weggelegd voor het wijkteam en wanneer men 'tevreden is' over een wijkteam. In de interviews worden kanttekeningen en vragen geplaatst bij de rol van het wijkteam. Er wordt door sommigen afgevraagd of er wel een voldoende gedeelde opvatting is over de rol van het wijkteam en of wijkteams nu de gewenste rol voldoende invullen. Zo komt het geluid naar voren dat wijkteams nu soms te veel een rol nemen als wijkontwikkelingsteam terwijl het doel 'het betrekken van bewoners bij de leefbaarheid' zou moeten zijn. Een ander geluid is dat wijkteams soms te veel een rol zien als 'ideeën ophalen en geld verdelen'. Ten slotte wordt genoemd dat de professionals in de wijkteams nu soms te veel op kop lopen. De professionals in de wijkteams moeten niet de initiatieven van burgers overnemen ("Als we als college van B&W naar een wijk gaan, dan worden we soms welkom geheten door een ambtenaar").
- Een vraag die naar voren komt is of de wijkteams representatief moeten zijn voor de wijk en (zo ja) of ze dat nu voldoende zijn.
- In meerdere interviews wordt gewezen op de drukte op het gebied van organen voor overleg- en afstemming. Gedacht kan worden aan het Heel de Buurt overleg, het leefbaarheidsoverleg en bewonersorganisaties.

Wijkperspectieven

Uit de interviews en een globale bestudering van enkele wijkperspectieven komt naar voren dat het wijkperspectief een breed en redelijk abstract geformuleerde visie voor de wijk is. Het wordt soms als vaag en weinig richtinggevend beleefd. De vraag is in hoeverre een dergelijk document scherper zou moeten en of dat in de praktijk haalbaar is. Het is een document dat door alle corporaties en de gemeente wordt onderschreven. Iedere partij heeft daarbij zo zijn belangen en als gevolg daarvan is wellicht enige vaagheid niet te voorkomen.

Wijkbudgetten

Op centraal niveau zijn vrij ruime criteria gegeven voor de verdeling van de wijkbudgetten voor de initiatieven die vanuit de wijk komen. Deze zijn in paragraaf 2.2 beschreven. De criteria geven veel ruimte aan het wijkteam om te besluiten over initiatieven/projecten. Uit interviews komen over deze ruimte diverse geluiden naar voren. De ruimte geeft het wijkteam mogelijkheden om snel en eenvoudig in te haken op iets dat leeft in de wijk en waar bewoners behoefte aan hebben. Aan de andere kant geven enkele respondenten aan dat –ondanks uitvoerige discussie en afwegingen in het wijkteam- afwijzingen soms moeilijk te begrijpen zijn voor aanvragers. Ook in de situatie van ‘De Wijert’ komt uit het hiernaar uitgevoerd onderzoek als aandachtspunt naar voren dat criteria voor besluitvorming over aanvragen specifiekere kunnen.

Andere aandachtspunten die ten aanzien van het wijkbudget in interviews met betrokkenen bij NLA naar voren komen, zijn:

- Sommigen hebben de indruk dat soms gemeentelijk beleid via de achterdeur vanuit het NLA wordt gefinancierd. Dit is gezien de criteria van de wijkbudgetten niet de bedoeling. Genoemd worden onder andere de Stips en opbouwwerk. Het is de vraag in hoeverre voorkomen kan en moet worden dat dit gebeurt.
- Burgers in wijkteam hebben soms belang bij beslissingen van het wijkteam. Met name wanneer zij zelf een aanvraag hebben gedaan.
- Vanuit verschillende argumentaties komt uit interviews naar voren dat het wijkbudget omlaag kan. Enkele argumenten die worden genoemd zijn:
 - de indruk dat het soms zoeken is naar projecten ter uitputting van het budget (terwijl het uitgangspunt is dat het geld ‘niet op hoeft’).
 - dat de omvang van het budget zijn doel voorbij schiet. Het budget was bedoeld als handgeld/smeermiddel, terwijl projecten nu soms om hele grote bedragen gaan (met een risico van overvragen),
 - dat het logisch is dat wanneer er bezuinigd moet worden de wijkbudgetten daar ook in meegenomen moeten worden,
- De meningen over de manier van inzet van middelen lopen uiteen (onder andere in de Stuurgroep wijkvernieuwing). Naar voren komt onder andere de suggestie dat de partijen het geld voor deze instrumenten niet meer in een gezamenlijke pot moeten stoppen, maar

dat iedere partij per project zou moeten kunnen beslissen of men hier in wil investeren. Door anderen wordt een dergelijke verandering als einde van de huidige werkwijze gezien. Besluitvorming wordt hierdoor volgens hen onnodig stroperig.

- Het budget lijkt te institutionaliseren. Het gaat van gunst naar recht.
- De gefinancierde projecten lijken voor enkelen te zijn afgedreven van empowerment/het stimuleren van bewoners om zaken op te pakken naar een focus op het produceren van allerlei zaken die goed zouden zijn voor de leefbaarheid (leefbaarheidscarousel).
- De vraag komt naar voren of er een bepaald minimumniveau van betrokkenheid van bewoners zou moeten zijn. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden naar betrokkenheid in de fasen van planvorming, besluitvorming en uitvoering.
- Genoemd wordt dat het proces van samenwerken met en tussen burgers minstens zo belangrijk is als het uiteindelijk product. Vanuit die gedachte zou de voorkeur naar sociale projecten uit moeten gaan en minder naar fysieke projecten. Anderen brengen hier tegenin dat wanneer 'de wijk wil' dat een bepaald project gefinancierd wordt en dit uit het wijkbudget kan, dit moet gebeuren.

2.5 Resultaten

Kijkend naar de resultaten van de instrumenten kan in de eerste plaats genoemd worden dat de wijkteams met de wijkbudgetten vele projecten hebben weten te realiseren. Een punt dat door velen wordt genoemd is dat door de wijkteams er een betere afstemming en samenwerking is tussen professionals. Ook een betere zichtbaarheid en kortere lijnen tussen professionals en bewoners uit de wijk komen vaak naar voren als belangrijk resultaat (wijkteam als vooruitgeschoven post). Tevens wordt vaak aangegeven dat de leefbaarheid in de aandachtswijken omhoog is gegaan. De vraag daarbij is wel in hoeverre dit komt door de wijkteams en de wijkbudgetten (causaliteit). Voor wat betreft de wijkperspectieven komen niet veel duidelijke resultaten naar voren. Het lijkt in de huidige vorm (breed en abstract) niet echt als een leidend en noodzakelijk document te worden gezien.

Een mogelijk ongewenst resultaat dat genoemd kan worden is de ophef in de Wijert en de als gevolg hiervan mogelijk negatieve beeldvorming over de besteding van, besluitvorming over en verantwoording over publieke middelen. Ook komen geluiden naar voren over de vraag of de instrumenten in de huidige vorm voldoende tegemoet komen aan de doelstellingen van een ieder. Zo vindt een corporatie vooral de directe omgeving van haar complexen belangrijk. De vraag daarbij is of de huidige projecten daar in voldoende mate aan tegemoet komen. Het verband met de eigen doelstellingen kan soms moeilijk te leggen zijn. Projecten kunnen soms 'leuk' zijn voor de buurt, maar de vraag is of ze ook echt 'nodig' zijn en voldoende tegemoet komen aan de doelstellingen van de deelnemende partijen.

2.6 Kritische succes- en faalfactoren volgens betrokkenen

Uit de interviews met de betrokkenen bij het NLA komt duidelijk naar voren dat de samenstelling van wijkteams en de wijze waarop wijkteams hun rol zien en invullen nogal verschilt. Wijkteams zijn er in verschillende soorten en maten. 'Het wijkteam' bestaat dan dus ook niet. Ieder wijkteam zoekt naar manieren om zo goed mogelijk te functioneren binnen de context waarin het opereert. Een algemeen geldende blauwdruk voor hoe wijkteams zouden moeten opereren is dan ook niet te geven. Hoewel het moeilijk blijkt duidelijk te benoemen waar de effectiviteit van het wijkteam aan is af te meten, kan 'theoretisch' worden gesteld dat de effectiviteit van een wijkteam afhangt van de mate waarin het wijkteam er in slaagt een invulling te geven aan zijn rol die past bij de context. In de interviews komt dan ook naar voren dat de kwaliteit van het team in belangrijke mate afhangt van 'de spelers' in het team en de mate waarin die spelers een kwalitatief goed team vormen. De trekker van het team wordt daarbij als belangrijke centrale speler gezien. Daarnaast komt de context als belangrijke factor voor succes naar voren. Door meerderen wordt gesteld dat niet in iedere wijk de basis aanwezig hoeft te zijn om met een wijkteam bewoners te betrekken bij het werken aan leefbaarheid. Ook komt naar voren dat het wel eens zo kan zijn dat juist in andere wijken dan de huidige aandachtswijken het makkelijker zal zijn om bewoners te betrekken. Het idee is dan dat juist in wijken waar potentieel veel 'eigen organisatiekracht' aanwezig is het makkelijker zal zijn om bewoners te betrekken. Er wordt dan gedoeld op wijken met hoger opgeleiden en bewoners in hogere inkomenscategorieën. Kanttekening daarbij is dat dit wijken zijn waar corporaties minder actief zijn.

Een factor die door betrokkenen bij het NLA zowel een succesfactor als een faalfactor wordt genoemd is de vrijheid die de wijkteams hebben. Voor de een is dit een belangrijke voorwaarde om snel en zonder al te veel hindernissen in te springen op 'zaken die belangrijk zijn voor de wijk'. Door anderen wordt dit juist als faalfactor gezien omdat er volgens hen zo te weinig richting wordt gegeven aan de wijkteams en onduidelijk is 'wanneer we nou tevreden zijn over de wijkteams'.

Een laatste punt dat door betrokkenen bij het NLA wordt genoemd is grootschalige wijkvernieuwingsinterventies. In een dergelijk geval kan het volgens een respondent zijn dat tot wel 70% van de mensen vertrekt uit een bepaald deel van de wijk. Het is dan lastig om mensen te binden. Een laatste punt dat door een trekker van een wijkteam wordt genoemd is het belang van het hebben van een goede opbouwwerker. Zonder een goede opbouwwerker is het volgens deze respondent moeilijk om bewoners te bereiken en te betrekken. Dit zijn de ogen en oren voor het wijkteam van betreffende respondent.

2.7 De toekomst: relevante ontwikkelingen en verandersuggesties

Ontwikkelingen in de context van het NLA

In het onderzoek komt naar voren dat er sprake is van bezuinigingen bij de gemeente en de corporaties. Wettelijke ontwikkelingen maken dat corporaties zich meer richting hun kerntaak zullen bewegen en meer zullen focussen op de kwaliteit van woningen. Voor gemeenten geldt dat door decentralisatie van taken het sociale domein van de gemeente zal uitbreiden. Met (relatief) minder middelen moet meer gepresteerd worden.

Voor de onderzochte instrumenten betekent dit dat door de beweging richting kerntaken van corporaties er voor de gemeente en de corporaties een minder groot gezamenlijk speelveld zal ontstaan waarop de instrumenten een rol spelen. De bezuinigingen maken dat gemeente en corporaties minder middelen hebben om in te zetten voor de instrumenten. In de nieuwe periode zal het daarom meer van belang zijn dat ingezette middelen voor de instrumenten relevante zaken opleveren. Het hiervoor genoemde 'productdoel' zal daarom meer nadruk krijgen.

Naar voren gekomen verandersuggesties

Voor de te maken keuzes voor de toekomst is in de interviews met betrokkenen bij het NLA gevraagd naar verbeter- en verandersuggesties. Zonder een oordeel te geven over het nut, de haalbaarheid en de onderbouwing hiervan wordt hieronder opgesomd wat naar voren wordt gebracht door hen:

- Zorg voor meer maatwerk. Er moet een structuur zijn die er voor zorgt dat burgers worden bereikt en betrokken. Dat hoeft niet perse met een wijkteam.
- De wijk als focus is te groot. Richt je ook op buurten en straten.
- Breid de deelnemers aan het wijkteam uit. Betrek bijvoorbeeld ook mensen uit de welzijnssector en marktpartijen.
- Organiseer naast een stadsdebat ook een wijkdebat.
- Concretiseer de wijkperspectieven.
- Neem voorbeelden aan best practices. Genoemd worden onder andere Lewenborg en de Korrewegwijk (wijkstemdag).
- Verminder het budget. Dat maakt het meer behapbaar, beter passend bij het niveau van bewonersinitiatieven (dat moet niet financieel te omvangrijk worden) en leidt tot scherpere keuzes. Ook wordt genoemd dat het proces van samenwerken met en tussen burgers minstens zo belangrijk is als het uiteindelijke product. Vanuit die gedachte komt naar voren dat de voorkeur naar sociale projecten uit zou moeten gaan en minder naar fysieke projecten.
- Werk meer thematisch. Het is nu te breed. Zorg bijvoorbeeld voor een inhoudelijke onderlegger voor te financieren initiatieven.

SocioQuest

- Zorg voor korte/tijdelijk projectgroepen in plaats van (of wellicht naast) een structureel wijkteam.
- Het gaat erom methoden te hebben om:
 - gedragen speerpunten voor de wijk te benoemen,
 - zelfredzaamheid te organiseren,
 - gedragenheid initiatief te meten,
 - te zorgen voor gedragen besluitvorming,
 - te stimuleren om met ideeën te komen (let daarbij op: niet pamperen; wel de te bewandelen weg bieden, niet het vervoer),
 - in gesprek te komen met burgers,
 - verantwoording af te leggen.
- Methoden die naar voren komen zijn dialoogmethode, emailpanel, wijkstemdagen, zeepkistavonden, facebook, twitter, theekar de wijk in, op bijeenkomsten in de buurt je presenteren etc.
- Beschouw het budget vooral als smeermiddel of handgeld. Kijk goed naar de mate waarin financieel omvangrijke fysieke projecten gefinancierd zouden moeten worden vanuit het wijkbudget.
- Verscherp de criteria voor toekenning vanuit het wijkbudget.
- In iedere fase (planvorming, besluitvorming, uitvoering) moet een substantiële bijdrage van bewoners zijn.
- Als het gaat om het organiseren van bewonerskracht dan zit dat misschien vooral in sterke wijken (hoog opgeleiden, hoge inkomens)
- Iedere NLA partij zou per project moeten kunnen beslissen of men hier in wil investeren. In dat geval stoppen de deelnemende partijen het geld niet meer in een gezamenlijke pot.
- Radicaliseer de aanpak met een experiment in een wijk. Bijvoorbeeld onderhoud ook naar de wijk/buurt/straat (right to challenge).

Hoofdstuk 3: analyse

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk komt naar voren dat over het algemeen het verdelen van wijkbudgetten over initiatieven / projecten die vanuit de wijk komen, als belangrijkste taak van het wijkteam wordt gezien. Dergelijke initiatieven moeten passen binnen het wijkperspectief. Dit leidt tot de volgende vragen:

1. Wat is te zeggen over wat bewonersinitiatieven eigenlijk opleveren?
2. Is de wijze waarop nu door het wijkteam en met de wijkbudgetten wordt ingespeeld op bewonersinitiatieven de meest geëigende wijze?

Op deze beide vragen wordt in dit hoofdstuk ingegaan. Input voor de beantwoording is verkregen door interviews met externe deskundigen, het naslaan van literatuur en de bespiegelingen van direct betrokkenen bij het NLA die ook deels in het vorige hoofdstuk naar voren zijn gekomen.

3.2 Wat leveren bewonersinitiatieven over het algemeen op?

Wanneer wordt gekeken naar de resultaten van bewonersinitiatieven dienen deze te worden bekeken in het licht van de **problemen** die moeten opgelost en de **doelstellingen** die worden nagestreefd. Zodoende kan iets gezegd worden over de effectiviteit. Op de doelstellingen van de instrumenten is in het vorige hoofdstuk reeds ingegaan. Naar voren is gekomen dat de instrumenten ook in de komende periode (na 2014) zouden moeten bijdragen aan meerdere doelstellingen. Deze doelstellingen dragen vervolgens bij aan het oplossen van de problemen die men ziet (zie voor uitleg daarover hoofdstuk 2). In het vorige hoofdstuk kwamen de volgende doelstellingen naar voren.

1. Procesdoelstelling: Burgerbetrokkenheid organiseren bij het verbeteren van de leefbaarheid,
2. Projectdoelstelling: Projecten realiseren die (vanuit de doelstellingen van de deelnemende organisaties) 'goed' zijn voor de wijk en
3. Intern organisatorische doelstelling: Zorgen voor betere afstemming en samenwerking tussen professionals in de wijk.

De intern organisatorisch georiënteerde doelstelling kan worden gezien als een nevendoelestelling. In dit hoofdstuk zal vooral aandacht zijn voor de hoofddoelstellingen ten aanzien van de externe maatschappelijke effecten. Voor wat betreft de intern georiënteerde (neven)doelstelling wordt hier volstaan met de opmerkingen de volgende opmerkingen:

- Het wijkteam kan een instrument zijn om professionals met elkaar in contact te laten komen.

- Ook het wijkperspectief kan behulpzaam zijn om te zorgen voor betere samenwerking en afstemming over wat professionals doen in de wijk. Als het wijkperspectief dit doel primair zou moeten dienen dan verdient het aanbeveling dit document aan te scherpen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat vanuit de andere doelstellingen bekeken er argumenten zijn om het wijkperspectief juist niet aan te scherpen.
- Voor betere samenwerking en afstemming tussen professionals is het wijkbudget niet perse nodig. Om beter samen te werken zou kunnen worden volstaan met overleg (in het wijkteam) en afstemming over doelstellingen en interventies (in het wijkperspectief).

In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op wat bewonersinitiatieven kunnen opleveren in het licht van de productgeoriënteerde en de procesgeoriënteerde doelstellingen.

Voor wat betreft de **productgeoriënteerde doelstelling** speelt een belangrijke rol dat de beoordeling of initiatieven in producttermen iets goeds opleveren, ten eerste afhangt van de doelstellingen van de deelnemende organisaties. Deze doelstellingen verschillen. Voor de ene deelnemende organisatie kan het organiseren van een concert in de wijk een geweldig initiatief zijn, terwijl dit voor een andere organisatie geen bijdrage levert aan doelstellingen. Ten tweede hangt de effectiviteit van een interventie sterk af van de context waarin deze wordt uitgevoerd³. Zo zal een buurtbarbecue vooral in gemengde achterstandswijken van nut zijn voor verbetering van onderling begrip tussen bevolkingsgroepen⁴. Het is derhalve lastig om in zijn algemeenheid iets te zeggen over de effectiviteit van concrete wijkinitiatieven. In een bepaalde context kan een initiatief in termen van de doelstelling van een organisatie erg nuttig zijn, terwijl dat in een andere context of vanuit andere doelstellingen bekeken niet zo hoeft te zijn. In dit onderzoek is niet gekeken wat de in Groningen gefinancierde initiatieven precies allemaal hebben opgeleverd en hoe zich dat verhoudt tot de doelstellingen van de organisaties. Dat valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Voor wat betreft de **proces georiënteerde doelstellingen** gaat het erom dat bewoners worden betrokken en zich betrokken voelen bij de ontwikkeling van de leefbaarheid. Het gaat erom een beweging te creëren waarin bewoners zich meer betrokken voelen bij elkaar en de directe leefomgeving. Het is er op gericht om een klimaat te realiseren waarin bewoners elkaar weten te vinden en samen met elkaar zaken op gaan pakken teneinde hun direct leefomgeving te verbeteren. De vraag is of het stimuleren en ondersteunen van initiatieven vanuit de wijk daaraan iets toevoegt. In de wetenschap dat Nederland het land is met een hoog aantal, zo niet het hoogste, aantal vrijwilligers per hoofd van de bevolking ter wereld⁵, is een belangrijke

³ Zie bijvoorbeeld R Pawson, N. Tilley (1997), "Realist Evaluation" (Sage), London.

⁴ Zie bijvoorbeeld: Hetoghs, M. e.a. (2011). Zinnvolle initiatieven van een nieuwe voorhoede. Waarom een buurtbarbecue geen weggegooid geld is. Tijdschrift voor sociale vraagstukken, 11/12

⁵ Dit blijkt uit onderzoek van de John Hopkins University (in samenwerking met de Verenigde Naties). Nederlands vrijwilligers leveren een bijdrage van 4,7 % aan het bbp (bruto binnenlands product). Dit is het hoogste van alle onderzochte landen. 40% van de Nederlanders doet meer dan 4 uren per week vrijwilligerswerk.

vraag of dergelijke initiatieven andere mensen bereiken dan de mensen die toch al actief zijn in de wijk. Uit veel onderzoek blijkt dat het veelvoorkomende profiel van actieve burgers kort door de bocht een hoog opgeleide autochtone man van boven de vijftig is. Het zijn mensen die in besturen zitten en hun stem maatschappelijk gezien op meerdere manieren laten horen. Uit onderzoek naar enkele buurtinitiatieven die vanuit gemeenten elders in het land werden gestimuleerd blijkt dat bij die initiatieven in belangrijke mate ook andere typen mensen betrokken waren⁶. Het blijkt dus dat er met buurtinitiatieven zoals in Groningen andere mensen kunnen worden aangesproken en betrokken kunnen worden om de leefomgeving te verbeteren.

Naast het bereiken van nieuwe mensen is het uiteraard ook van belang dat de juiste mensen worden bereikt. Wanneer het doel is om mensen te bereiken en te betrekken die vervolgens gezamenlijk bij kunnen dragen aan het verbeteren aan hun direct leefomgeving, is het van belang de eigen kracht in de wijk te bereiken en aan te spreken. Vanuit dat oogpunt zijn kanttekeningen te plaatsen bij het zoveel mogelijk en ongericht stimuleren van sociale binding en onderlinge netwerkvorming. Hoewel dergelijke initiatieven (zoals de hiervoor reeds genoemde buurtbarbecue) zeker hun waarde kunnen hebben (zie ook de opmerkingen hiervoor) en onderlinge verbondenheid van belang is om samen zaken samen op te pakken, is het niet minder van belang om gericht het organiserend vermogen, dat bij een deel van de bewoners aanwezig is, aan te boren. Het gaat er onder andere om die (groepen) mensen te bereiken die schakels tussen bewoners(groepen) en tussen bewoners(groepen) en formele organisaties kunnen vormen. In wijken met sterke onderlinge banden hoeft een dergelijk organiserend vermogen niet noodzakelijkerwijs aanwezig te zijn. Andersom kan in een wijk met weinig onderlinge verbanden veel organiserend vermogen aanwezig zijn⁷.

Een in het onderzoek naar voren gekomen kanttekening ten aanzien van (het proces van) betrokkenheid van bewoners in het wijkteam is dat de betrokken bewoners in het wijkteam niet representatief zijn voor de bewoners in de wijk. Hoewel de representativiteit van de betrokken bewoners in dit onderzoek niet is onderzocht, mag er van worden uitgegaan dat er inderdaad geen sprake zal zijn van representativiteit. De besluitvorming over het financieren van projecten vindt dus plaats door een deel van de bewoners die voor wat betreft achtergrondkenmerken niet representatief zijn voor alle bewoners in de wijk. De vraag is of dit erg is. Bewoners in het wijkteam hoeven namelijk niet voor wat betreft achtergrondkenmerken volledig representatief te zijn om representatief problemen in de wijk te kunnen benoemen en financiering te verlenen⁸. Dit neemt niet weg dat mensen over het algemeen gevoelig zijn voor een 'eerlijke' verdeling van publiek geld en. Er moet niet het beeld ontstaan dat geld wordt verdeeld door een elite groepje. De personen die het geld verdelen hebben een

⁶ Zie bijvoorbeeld Denters (2013), S.A.H. e.a. Burgers maken hun buurt. Platform 31.

⁷ Zie bijvoorbeeld: Lub, V. (2013). Schoon, heel en werkzaam? Boom Lemma uitgevers.

⁸ Zie ook: Bakker, J. e.a. (2011) Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? Beleid en Maatschappij 38.

legitimatiebasis nodig⁹. Bijvoorbeeld door heldere procedures en criteria voor het verdelen van geld of doordat degenen die het geld verdelen in als eerlijk ervaren procedures zijn gekozen. Er dient te worden voorkomen dat een dergelijke legitimatiebasis ontbreekt en dat er ophef ontstaat over het mechanisme van geld verdelen.

3.3 Wijze van inspelen op bewonersinitiatieven

Voor de wijze waarop door formele instanties zoals corporaties en de gemeente kan worden ingespeeld zijn grosso modo de volgende manieren te noemen¹⁰:

- Stimulerende benadering: professionals spelen een actieve rol in het aanjagen en soms ook in de realisatie van initiatieven van bewoners, onder ander via verdeling wijkbudgetten
- Faciliterende benadering: ideeën komen spontaan van onderop, instanties geven daar op verzoek en waar mogelijk en nodig wat ondersteuning aan. Bewoners voeren uit.
- Coproductie: het (deels) door bewoners uitvoeren van een taak van een formele instantie (die past binnen een beleidsagenda). Het initiatief komt van onderop. Er is sprake van een verregaande samenwerking tussen bewoners en instanties en er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Denk aan de groenvoorziening die wordt uitgevoerd door burgers.

In het onderzoek komt naar voren dat de benaderingswijze in Groningen in de meeste gevallen een stimulerende en in andere gevallen een faciliterende benadering is. In de interviews met de externe deskundigen komt naar voren dat de ontwikkelingen in dit beleidsveld snel gaan. Een paar jaar geleden behoorde de aanpak in Groningen nog tot de koplopers, inmiddels wordt deze manier van werken al weer aangeduid als 'old school' (wet van de remmende voorsprong). In de toekomst wordt verwacht dat er een meer coproducerende houding van bewoners en instanties nodig is. De eigen kracht van burgers zal meer en meer moeten worden aangesproken om zo een voldoende niveau in het realiseren van maatschappelijke taken te kunnen waarborgen.

Het met en door burgers realiseren van taken van overheden en maatschappelijke organisaties is dus een beweging die meer gestimuleerd zou kunnen worden. Dit wil echter niet zeggen dat de werkwijze in Groningen een radicale slingerbeweging van stimuleren naar coproduceren moet maken. Voor lang niet alle wijken en bewonersgroepen is coproductie een realistische optie. Er moet voor worden gewaakt dat er een discrepantie ontstaat tussen de aanpak van de instanties en wat bewoners aankunnen¹¹. Het gaat erom die aanpak te kiezen die past bij wat er nodig is. Dit kan tussen én binnen wijken verschillen. Het kiezen van één benadering op stedelijk- of wijkniveau is dan ook niet aan te bevelen. Zo kan binnen één wijk voor een bepaalde doelgroep een stimulerende benadering nodig zijn, terwijl in die wijk ook een groep

⁹ Zie: Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley. Los Angeles: University of California Press

¹⁰ Zie: Denters (2013), S.A.H. e.a. *Burgers maken hun buurt*. Platform 31.

¹¹ Zie: Tonkens, E. & Verhoeven, I. (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*. Amsterdam: Pallas Publications.

actief is van wie het initiatief baat heeft bij een meer coproducerende benadering. Het gaat erom maatwerk te leveren. Dit kan per initiatief verschillen.

Het verdient aanbeveling om in Groningen meer gericht te zijn op het realiseren van maatwerk in de benadering. Het gaat er kort gezegd om een beweging te realiseren die gaat van 'geld verdelen over projecten' naar 'aansluiten bij wat er gebeurt' en voor initiatieven de juiste benadering kiezen. Het aansluiten bij wat er gebeurt impliceert een bottom up beweging. Er dienen daarom niet top down al te strakke kaders vanuit de gemeente en de corporaties te zijn die aangeven wat van de burgerinitiatieven verwacht wordt. In de woorden van het essay 'Stedelijke vernieuwing op uitnodiging' is niet een programma voor de stad maar de stad zélf het uitgangspunt¹². Het gaat niet zozeer om het 'betrekken van burgers' bij het ontwikkelen van de leefbaarheid (zoals de formele instanties dat zien), maar om het versterken van bewegingen die reeds plaatsvinden.

Bij het geven van ruimte hoort aan de ene kant het tegemoet kunnen komen aan initiatieven en andere kant het managen van verwachtingen. Er dient op niet al te ingewikkelde manier op ingespeeld te kunnen worden, maar niet voor ieder initiatief zullen bij gemeente, corporaties of andere formele organisaties de handen op elkaar kunnen worden gekregen. Niet adequaat inspelen op initiatieven en/of te weinig duidelijkheid geven kan frustrerend werken voor initiatiefnemende burgers en zelfs leiden tot een afname van burgerbetrokkenheid¹³. Er dient duidelijk gemaakt te worden welke ruimte er wel en niet is.

¹² Zie Kei kenniscentrum stedelijke vernieuwing, maart 2012, "stedelijke vernieuwing op uitnodiging".

¹³ Zie bijvoorbeeld Skogan, W.G. (2006). *Police and Community in Chicago. A tale of three cities*. Oxford University Press.

Hoofdstuk 4: conclusies

4.1 Inleiding

In dit onderzoek is de volgende vraag gesteld: in hoeverre zijn de wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven in de gegeven context het meest geëigend om de daarmee nagestreefde doelen te realiseren en welke alternatieven zijn daarvoor? Alvorens wordt overgegaan tot de beantwoording van deze vraag wordt eerst kort ingegaan op de doelen en de ontwikkelingen in de context van het NLA, waarna kort de onderzochte instrumenten worden besproken. Vervolgens zal in een korte analyse een richting voor de toekomst worden beschreven en wordt aangegeven wat praktisch nodig is om invulling te geven aan die richting. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord. Aangegeven wordt of en hoe de onderzochte instrumenten een functie kunnen vervullen in de beschreven toekomstrichting en de praktische invulling daarvan.

4.2 Doelen en context

In het onderzoek komt naar voren dat de volgende problemen ten grondslag liggen aan het gebruik van de instrumenten wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven:

1. Burgers hebben te weinig het gevoel invloed te hebben op de eigen leefomgeving.
2. Er is een verandering van de 'verzorgingsstaat' nodig. Overheden / corporaties kunnen niet al hun huidige taken zonder actieve bijdragen van burgers oplossen. Er wordt meer een beroep gedaan op zelfredzaamheid van burgers (eigen kracht).
3. Gebrek aan afstemming tussen instanties (verkokering).

Deze problemen kunnen worden vertaald naar de volgende doelen:

1. Proces: burgerbetrokkenheid organiseren bij het verbeteren van de leefbaarheid,
2. Product: projecten realiseren die (vanuit de doelstellingen van de deelnemende organisaties) 'goed' zijn voor de wijk en
3. Interne organisatie: zorgen voor betere afstemming en samenwerking tussen professionals in de wijk.

In het onderzoek komt naar voren dat in de komende NLA periode (na 2014) het productdoel meer nadruk zal krijgen. Corporaties en gemeente moeten bezuinigen en de ingezette middelen zullen als gevolg daarvan meer moeten opleveren in producttermen. Daarnaast is voor het NLA van belang dat ontwikkelingen op het niveau van rijksbeleid maken dat corporaties zich meer zullen gaan bewegen richting hun kerntaken, terwijl het sociale domein van gemeenten zich uitbreidt. Er zal een minder groot gezamenlijk speelveld zijn waarop zowel de corporaties als de gemeente zich bewegen.

4.3 De instrumenten in het kort

Voor wat betreft de onderzochte instrumenten geldt dat het verdelen van **wijkbudgetten** over initiatieven / projecten die vanuit de wijk komen, als belangrijkste taak van het **wijkteam** wordt gezien. Ondersteunde initiatieven moeten passen binnen het **wijkperspectief**. De manier van werken in Groningen is daarom in de meeste gevallen te bestempelen als een stimulerende benadering. Een dergelijke manier van werken komt overeen met een **stimulerende benadering**. Professionals spelen daarbij een actieve rol in het aanjagen en soms ook in de realisatie van initiatieven van bewoners, onder ander via de verdeling wijkbudgetten.

Naast een stimulerende benadering zijn nog een **faciliterende** benadering en een **coproducerende** benadering te onderscheiden. Bij een faciliterende benadering komen ideeën spontaan van onderop en geven instanties daar waar mogelijk en nodig wat ondersteuning aan. Bewoners voeren de uit. Een coproducerende benadering is erop gericht om bewoners (deels) taken uit te laten voeren van een formele instantie. Het initiatief komt van onderop en er is sprake van een verregaande samenwerking tussen bewoners en instanties.

4.4 Een richting voor de toekomst

De in Groningen toegepaste benaderingswijze van initiatieven van burgers (stimuleren en faciliteren) zijn voor sommige groepen bewoners prima benaderingen. Zij worden aangespoord om initiatief te nemen en kunnen daarbij een steuntje in de rug krijgen, bijvoorbeeld door financiering vanuit het wijkbudget en (het regelen van) de uitvoering van het project door gemeente en/of corporatie. Aangezien alleen initiatieven worden gefinancierd die buiten de reguliere taken van de gemeente en de corporaties vallen, kunnen bewoners zodoende dingen voor elkaar krijgen die regulier niet gebeuren. Beredeneerd vanuit de kerntaken van gemeente en corporaties kan gesteld worden dat het hier om zaken gaat die niet direct tot de 'need to do's' van de gemeente en de corporaties behoren. Deze focus staat enigszins haaks op de bezuinigingsdruk en het voornemen om met een beroep op eigen kracht samen met burgers projecten te realiseren die 'goed' zijn voor de wijk. Hiervoor zou de focus meer gericht moeten zijn op het inhaken op initiatieven van bewoners die taken van gemeente en corporaties (samen met hen) uit willen voeren. Dit vergt meer een benadering die gericht is op coproductie. Deze coproducerende benadering wordt binnen het NLA nog niet of nauwelijks toegepast.

Bovenstaande alinea moet niet worden opgevat als een pleidooi voor een eenzijdige of primaire focus op coproductie. Het is geen panacee voor het realiseren van de doelen van het NLA. Aanbevolen wordt om meer gericht te zijn op het realiseren van *maatwerk* in de benadering. Die kan zowel stimulerend, faciliterend als coproducerend zijn. Per initiatief kan een andere benadering nodig zijn. Zoals in paragraaf 3.3 reeds is genoemd gaat het erom een beweging te realiseren die gaat van 'geld verdelen over projecten' naar 'aansluiten bij wat er gebeurt' en

voor initiatieven de juiste benadering kiezen. Uit paragraaf 3.3 kan tevens opgemaakt worden dat aansluiten bij wat er gebeurt een bottom up beweging impliceert. Het is daarvoor van belang dat er niet 'top down' al te strakke kaders vanuit de gemeente en de corporaties zijn die aangeven wat van de burgerinitiatieven verwacht wordt. Het geven van ruimte levert ook een spanningsveld op. Aan de ene kant moet tegemoet gekomen kunnen worden aan initiatieven, maar andere kant zal niet ieder initiatief ingang kunnen vinden bij de gemeente en de corporaties. Verwachtingen dienen gemanaged te worden en er dient duidelijk gemaakt te worden welke ruimte er wel en niet is.

4.5 Praktische invulling

Belangrijke vraag is uiteraard hoe praktisch invulling kan worden gegeven aan hetgeen hiervoor is beschreven. Deze vraag stellen veel beleidsmakers zich momenteel. Er zijn dan ook geen kant en klare evidence based interventies voorhanden die voorschrijven hoe dit gedaan moet worden. Een veelgehoorde suggestie is om zogenaamde frontlijnwerkers daarin een rol te laten vervullen. De term frontlijnwerker wordt echter in diverse betekenissen gebruikt. Zo zijn er in den lande frontlijnwerkers op het gebied van werk, wonen, welzijn, zorg, wijkontwikkeling etc.¹⁴ Wat echter een verbindende factor is voor de frontlijnwerkers op al deze terreinen is dat ze een schakel zijn tussen burgers en instanties. Voor de doelstellingen van de onderzochte instrumenten betekent dit dat frontlijnwerkers een schakel zijn tussen enerzijds energieke initiatiefrijke burgers en relevante netwerken in de wijken en anderzijds de relevante personen binnen gemeenten, corporaties en eventuele andere relevante formele instanties. Het zijn personen die:

- weten wat er speelt in de wijken,
- de kunst van de strategische herkenning verstaan,
- aanvoelen welke benadering (stimuleren, faciliteren, coproduceren) nodig is,
- weten in te schatten wat nodig is voor de realisatie van initiatieven,
- ruimte van instanties hebben (kan slechts beperkt) en ruimte kunnen maken en
- verwachtingen weten te managen en kunnen zorgen voor duidelijkheid.

Een frontlijnwerker is *niet* iemand die als primaire taak het verdelen van geld over projecten heeft. Ook is het geen intern beleidsregisseur die binnen organisaties voornamelijk shopt langs potjes. Deze laatste opmerkingen wordt geplaatst aangezien in het onderzoek naar voren komt dat er minder middelen voor instrumenten zoals het wijkbudget beschikbaar zullen zijn. Ook hebben sommige deelnemers in het NLA behoefte aan meer zeggenschap over de besteding van middelen in plaats van dit in zijn geheel over te laten aan de professionals. Aan de andere kant is ook het geluid te horen dat met minder middelen kan worden volstaan. Dit zorgt onder andere voor scherpere en betere keuzes. Van belang is echter dat frontlijnwerkers

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: Baetens, T. De ambtenaar als 'frontlijnwerker'. Academie voor Overheidscommunicatie. Moors, H en Bervoets, E. Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg. Boom Lemma uitgevers.

wel een zekere ruimte nodig hebben om op initiatieven vanuit de wijk in te kunnen spelen. Voor wat betreft de financiële ruimte heeft de frontlijnwerker wel enig 'handgeld' nodig.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat het wellicht beter is om te spreken van frontlijn*functie* in plaats van frontlijn*werker*. De functie kan namelijk worden vervuld door één persoon, maar ook door een groep personen zoals het wijkteam. Dat zou van wijk tot wijk kunnen verschillen. Zoals ook in hoofdstuk 2 reeds is benoemd, wordt de trekker van een wijkteam gezien als een kritische succesfactor voor de effectiviteit van een wijkteam. Wanneer de frontlijnfunctie in een wijk wordt vervuld door een groep is het wel van belang dat er stevige voorzitter/trekker is, met bovengenoemd profiel.

Om op de juiste wijze in te kunnen spelen op bewonersinitiatieven zijn ondersteunende methodieken voorhanden. Met name het door Platform 31 ontwikkelde ACTIE instrument kan genoemd worden. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat personen die de frontlijnfunctie vervullen dienen te voldoen aan bovengenoemd profiel. Methodieken vervullen daarbij een ondersteunende rol.

4.6 Functie en invulling instrumenten in de toekomst

Hiervoor is een richting aangegeven voor hoe in de toekomst vanuit het NLA kan worden ingespeeld op bewonersinitiatieven. De wijkteams, wijkbudgetten en wijkperspectieven kunnen binnen de aangegeven weliswaar een functie vervullen, maar niet (altijd) in de huidige vorm. Hierna zal voor ieder instrument worden aangegeven of en op welke wijze dit instrument binnen de hiervoor aangegeven richting een rol kan vervullen in het realiseren van de doelen die met de instrumenten worden nagestreefd.

Wijkteam

- Het wijkteam kan de rol vervullen van frontlijnfunctie, maar dit hoeft niet. Zo is het mogelijk dat de personele bezetting niet in staat is om deze functie te vervullen. Ook is het mogelijk dat het niveau van de wijk een te hoog schaalniveau is om adequaat in te kunnen haken op bewonersinitiatieven en dat een frontlijnfunctie op een lager niveau nodig is (buurt, straat). Dit laatste kan van wijk tot wijk verschillen. Indien het huidige wijkteam niet in staat is om de frontlijnfunctie te vervullen, wordt geadviseerd om opheffen te overwegen. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat het druk is in het 'overleglandschap'. Denk aan het Heel de Buurt overleg, het leefbaarheidsoverleg, bewonersorganisaties etc.
- Mocht in de toekomst worden gekozen voor wijkteams dan moet de focus worden verplaatst van projecten oppikken en budget verdelen naar een effectieve invulling van de frontlijnfunctie.

Wijkbudget

- Geadviseerd wordt om de verdeling van het wijkbudget een minder voornaam doel te maken. Beschouw het budget niet als een budget 'van de wijk' (subsidiepot) maar handgeld

voor een effectieve frontlijnfunctie. Het budget is één van de mogelijkheden om ruimte te geven aan ideeën.

- Zorg voor een duidelijke legitimatie bij de financiële ondersteuning van bewonersinitiatieven. Er moet sprake zijn van een transparant en een helder systeem van besluitvorming.

Wijkperspectieven

- Het wijkperspectief zou een meer dynamisch document kunnen zijn. In plaats van het formuleren van gewenste eindbeelden, zou het een beeld kunnen schetsen van:
 - wat er gebeurt dat mogelijk van nut is voor wijk,
 - welke relevante personen en netwerken er zijn en
 - wat er nodig is om ideeën ruimte te geven (eventueel op basis daarvan wijkbudget bepalen)

Tot slot: op weg naar verandering

Uit het onderzoek komt naar voren dat onder de bij de wijkteams betrokken professionals reeds een discussie gaande is over een mogelijk andere en betere invulling van de onderzochte instrumenten. Het veranderproces is daar min of meer al gaande. Bij bewoners zal dit mogelijk anders liggen. Bij een andere invulling van de instrumenten en vermindering van het wijkbudget zal er rekening mee moeten worden gehouden dat het veranderproces zich hier nog in priller stadium bevindt. Aandachtspunt daarbij is dat de wijkteams en budgetten enigszins geïnstitutionaliseerd zijn. De budgetten en teams worden door sommige burgers gezien als 'ons wijkbudget' en 'ons wijkteam'. In het veranderproces dient daarom rekening te worden gehouden met het gevoel dat 'ons geld en ons wijkteam wordt afgepakt'.

Bijlage I: geïnterviewde personen

In het onderzoek is gesproken met direct betrokkenen bij het NLA en externe deskundigen. Hieronder wordt weergegeven met wie is gesproken en op welke wijze.

Direct betrokkenen bij het NLA

Eén op één interviews met:

- Pieter Bregman, directeur-bestuurder Nijestee
- Peter Hillenga, directeur-bestuurder De Huismeesters
- Ruud van Erp, trekker wijkteam
- Marije Plantinga, trekker wijkteam
- Roeland van der Schaaf, wethouder gemeenten Groningen
- Jannie Visscher, wethouder gemeente Groningen
- Sake Tel, directeur Lefier Groningen

Groepsgesprekken / interactieve sessies met:

- de stuurgroep wijkvernieuwing (twee keer)
- het bestuurlijk overleg NLA

Overig:

- Aanwezigheid trekkersoverleg
- Bezoek overleg wijkteam Oosterhoogebrug

Externe deskundigen

Eén op één interviews met:

- Dave van Oijen, Platform 31
- Jos van der Lans, publicist
- Joop Hofman, bureau Rode Wouw
- Annemarth Idenburg, WRR
- Vasco Lub, onderzoeker/wetenschapper