



Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen
Telefoon 14024
Telefax (024) 329 96 10
E-mail gemeente@nijmegen.nl

Aan de Gemeenteraad van Nijmegen

Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Datum
9 mei 2017

Ons kenmerk
WM00/17.0000658

Contactpersoon
Marian Hooijman

Onderwerp
Motie driemaal buurtrecht en pilot Wijkatelier

Datum uw brief
19 april 2017

Doorkiesnummer
(024) 3299876

Geachte leden van de raad,

Op 8 juli 2015 heeft uw raad de motie 'Driemaal buurtrecht' aangenomen. In deze motie roept u ons college op om samen met de werkgroep Actief Burgerschap in 2015 een pilot te starten met het invoeren van buurtrechten: het recht om uit te dagen, te bieden en te bouwen en met de raad in gesprek te gaan over burgerparticipatie.

Wij hebben u via een tweetal brieven (uitvoering motie 'Driemaal buurtrecht' d.d. 26 januari 2016 en Voortgangsrapportage participatie en actief burgerschap, d.d. 4 oktober 2016) op de hoogte gehouden van de voortgang van de motie. Als vertrekpunt voor ons handelen geldt het gesprek dat wethouder Wijken, Sport en Accomodaties op 2 december 2015 met de werkgroep Actief Burgerschap van uw raad heeft gevoerd. Daarin is afgesproken de buurtrechten zo concreet mogelijk invulling te willen geven, niet door het passief vastleggen van de afzonderlijke buurtrechten, maar door actieve burgers met een open houding tegemoet te treden en gezamenlijk met hen puzzels proberen op te lossen. Een van die puzzels was het Wijkatelier Lindenholt. Wij informeren u via deze brief over het verloop van dit project. Daarnaast informeren wij u over een onderzoek van de afdeling Onderzoek en Statistiek naar vergelijkbare initiatieven in de stad. Actief burgerschap en participatie kennen natuurlijk vele vormen. Uw raad zal via de gebruikelijke voortgangsrapportages participatie en actief burgerschap over het hele speelveld in Nijmegen blijvend worden geïnformeerd. De eerstvolgende rapportage is voorzien voor de tweede helft van 2017.

Pilot Wijkatelier Lindenholt

De pilot Wijkatelier, ontmoeting en dagbesteding voor mensen met en zonder indicatie, door bewoners en zorg- en welzijnspartijen, is gestart in september 2013 in het gemeentelijke pand van de voormalige OWS Interacker. De pilot had een looptijd van 3 jaar en liep feitelijk per september 2016 af. De zorg- en welzijnspartijen verlengden de looptijd tot januari 2017. De bewoners, verenigd in de stichting WAL (St. WAL), hebben de gemeente gevraagd het beheer en exploitatie van het Wijkatelier over te mogen nemen. Daartoe hebben ze een businessplan gemaakt.

Vervolgvel
1

De St. WAL wil het volgende realiseren:

- een ontmoetingsplek/functie voor en door bewoners, waar activiteiten worden gestimuleerd en ondersteund die bijdragen aan het welzijn en voorkomen van sociaal isolement;
- behoud van individuele en collectieve zorg met bevorderen verschuiving van individuele zorg naar collectieve zorg in de eigen wijk;
- het bieden van werkruimte voor organisatie en kleine ondernemers.

Randvoorwaarden toetsing

Wij hebben het businessplan van de St. WAL aan drie vooraf geformuleerde, aan St. WAL kenbaar gemaakte, bestuurlijke randvoorwaarden getoetst. De voorwaarden zijn toen door de St. WAL geaccepteerd. Het businessplan is mede met hulp van een door de St. WAL gekozen externe begeleider tot stand gekomen. Een overzicht van het procesverloop vindt u in bijlage 1.

De randvoorwaarden waren:

1. Beheer en exploitatie van het pand dienen kostenneutraal plaats te vinden; er mogen geen extra kosten - bovenop de eigenaarslasten (op het gebied van onderhoud, kapitaalslasten etc.) - voor rekening van de gemeente komen;
2. Wet- en regelgeving: ontwikkeling Wijkatelier gebeurt binnen de huidige ruimte wet- en regelgeving; we passen geen kaders ervoor aan;
3. Locatie Wijkatelier; ontwikkeling en realisatie op de huidige plek (Interacker) voor minimaal 3 jaar voordat naar een andere locatie omgezien kan worden.

Wijkcentrum Wijkatelier

Als resultaat van de pilot zien we dat er veel activiteiten plaatsvinden en veel vrijwilligers actief zijn in het Wijkatelier. Daar zijn we erg blij mee en we vinden het belangrijk dat dit in stand blijft voor de wijk. Daarom hebben we besloten deze locatie toe te voegen aan onze wijkvoorzieningen waardoor het permanent ter beschikking blijft voor de wijkbewoners.

Dit betekent dat, samen met St. WAL en andere gebruikers en huurders, onderzocht wordt hoe de verschillende activiteiten het beste gecontinueerd kunnen worden in de nieuwe setting van een wijkcentrum. Nadrukkelijk wordt de tijd genomen met alle betrokkenen om deze inbedding zo optimaal mogelijk te laten plaatsvinden.

Continuering activiteiten

De afgelopen jaren hebben we intensief samengewerkt met het bestuur van St. WAL. met de intentie om hen op weg te helpen hun droom, zelfbeheer van het wijkatelier, waar te maken. Er zijn naast uren van ambtenaren, ook extra uren van opbouwwerk, en een externe begeleider ingezet en er zijn ook aanpassingen aan het gebouw gedaan. Het besluit over het wel of niet aangaan van zelfbeheer zegt niets over het gedachtengoed zoals dat in het businessplan verwoord is, namelijk het voorkomen van sociaal isolement en het bevorderen van maatschappelijke participatie en burgerkracht. Dat vinden we onverminderd van belang en blijft overeind. Zoals gezegd, zijn er veel vrijwilligers actief in het Wijkatelier en het aantal activiteiten is beduidend toegenomen. Kwetsbare bewoners worden daadwerkelijk bereikt en betrokken in het wijkatelier. Dat willen we graag behouden en zelfs versterken. Wij vinden het noodzakelijk dat voor een periode van 2 jaar een WAL-coördinator wordt ingezet die als opdracht heeft om te zorgen voor meer 'reuring' qua activiteiten en meer verbinding tussen wijkbewoners en het

Wijkatelier. Over de dekking van de kosten van de inzet van de coördinator voor een periode van 2 jaar uit het programma Zorg & Welzijn nemen wij een afzonderlijk besluit bij de zomernota 2017. Daarnaast vindt er extra inzet van opbouwwerk plaats voor de periode van 1 jaar.

Beheer en exploitatie niet naar St. WAL

Wij spreken onze grote waardering uit voor de inzet van de bewoners.

De stap naar het overdragen van beheer en exploitatie van het gebouw van de gemeente naar de St. WAL is echter op basis van het ingediende businessplan niet haalbaar gebleken, omdat het plan niet voldoet aan de eerste randvoorwaarde. We constateren dat hierdoor voor de gemeente extra financiële risico's ontstaan (naar schatting jaarlijks tussen de € 30.00 en € 50.000). Om die reden zullen we het beheer en de exploitatie van het gebouw bij de gemeente laten. Wethouders Zorg & Welzijn en Vastgoed hebben de St. WAL op 24 januari j.l. over dit besluit geïnformeerd.

Onderzoek O&S Publieke Ondernemingen in Nijmegen

De afdeling O&S heeft in 2016 een aantal zogenoemde (kandidaat) publieke ondernemingen in Nijmegen onder de loep genomen en gekeken naar sterktes en zwaktes van deze initiatieven op aspecten als draagvlak, draagkracht, ondernemerschap en verdienmodel. Het gaat om Wijkplaats BUUR in Brakkenstein, het Wijkatelier Lindenholt, de Broederij Lindenholt en de Wijkfabriek Wolfskuil. Wij bieden u dit rapport graag ter kennisneming aan omdat het inzicht geeft in de vraagstukken die op tafel komen wanneer (burger)initiatieven zich gaan bewegen in de richting van ondernemerschap en de ambitie om publieke taken op zich te nemen (bijlage 2).

De verwachting is dat we ons als gemeente vaker tot dit soort nieuwe initiatieven gaan verhouden. Dat doen we dan ook graag. Omdat elk initiatief vraagt om maatwerk willen we hiervoor niet een algemeen geldend toetsingsbeleid gaan ontwikkelen. In voorkomende nieuwe gevallen zullen we aan de voorkant een samengestelde interne adviesgroep vormen (bestaande uit de meeste betrokken programma's) die een nieuw initiatief mede op basis van de in dit O&S rapport genoemde vragen zal gaan beoordelen, dan wel van ontwikkelvoorwaarden zal voorzien om te kunnen komen tot een toetsbaar eindplan. We nemen initiatiefnemers daarin goed mee. Vragen die relevant zijn, zijn dan:

- Hoe scoort een initiatief op de door het LSA (Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners) geformuleerde principes m.b.t. bewonersbedrijven?
- Wat wil de onderneming aan maatschappelijke waarde toevoegen?
- Is sprake van een ondernemersdoel (verdienmodel) of een maatschappelijk doel (bewonersinitiatief)?
- Hoe realistisch is de businesscase?
- Hoe professioneel is de organisatie?
- Welk draagvlak is er in de wijk?
- Hoe past het bij gemeentelijke doelstellingen?

We waken bij verzoeken tot financiering ervoor dat er geen structurele overlap met reeds door ons gefinancierd aanbod ontstaat. Met andere woorden: als er cliëntgroepen worden begeleid door nieuwe initiatieven (al dan niet met een ondernemingsdoelstelling) die bijvoorbeeld ook tot de doelgroep van een welzijnsorganisatie behoren dan willen we niet structureel 2 keer uit publieke middelen bijdragen. We zullen dan een afweging moeten maken over het inwisselen van bestaand aanbod voor nieuw aanbod ("nieuw voor oud").

Vervolgvel
3

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitvoering van de motie driemaal buurtrecht en meer in het bijzonder over de pilot Wijkatelier Lindenholt.

Hoogachtend,
college van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De Gemeentesecretaris,

drs. H.M.F. Bruls

mr. drs. A.H. van Hout

Bijlages:

1. Procesverloop
2. O&S rapport Publieke Ondernemingen Nijmegen

Bijlage 1 bij Brief gemeenteraad 2017 besluitvorming pilot Wijkatelier

Procesverloop medio 2015 – april 2017

Periode	Wat?	Wie?	Resultaat?
September 2015	Voorstel aan bewoners om samen hun verzoek tot zelfbeheer wijkatelier te onderzoeken met ondersteuning externe procesbegeleider	Bestuur St. WAL en gemeente	Commitment bestuur St. WAL en gemeente
Oktober – december	Profiel opstellen externe begeleider en aanstellen externe procesbegeleider	Bestuur St. WAL en gemeente	Externe procesbegeleider
December	Gesprek over invulling motie 'driemaal buurtrecht'	Wethouder Helmer, raads werkgroep Actief Burgerschap, Pepijn Boekhorst (mede-indiener motie)	Unaniem draagvlak voor uitvoeren motie oa via pilot Wijkatelier
Dec. 2015 - jan. 2016	Verkenning mogelijke ontwikkeling Wijkatelier in zelfbeheer	Externe procesbegeleider, met bestuur St. WAL, instellingen, ambtenaren	Eerste contouren in beeld
Februari - maart	Oriëntatie en bespreking resultaten verkenning.	Externe procesbegeleider met bestuur St. WAL, instellingen, ambtenaren.	Keuze voor vervolgtraject
Maart	Bespreking resultaten verkenning met wethouders.	Ambtelijke afstemming met wethouders Helmer en Frings	Groen licht voor ontwikkelen businessplan door bestuur St. WAL
Maart	Verstrekken opdracht tweede fase.	Ambtenaren, bestuur St. WAL	Start tweede fase
Maart - april	Nadere gesprekken met instellingen.	Ambtenaar met instellingen	Perspectief in beeld van inbreng instellingen in vervolg
Maart – juni	Invulling en uitwerking businessplan	Bestuur St. WAL met procesbegeleider	Vaststelling mate van levensvatbaarheid van Wijkatelier Lindenholt in zelfbeheer
April – mei	Bespreken visie op toekomst W.A.L.	Bestuur St. WAL, procesbegeleider en instellingen.	Perspectief op mogelijke voortzetting samenwerking
April – mei	Verwerken uitkomsten besprekingen, keuze voor partners	Bestuur St. WAL en procesbegeleider	Helderheid over toekomstige partners inzake zorg en welzijn
Mei	Bespreken bestuurlijke kader en randvoorwaarden met bestuur St. WAL	Wethouders Helmer, Frings met ambtelijke ondersteuning en bestuur St. WAL	Bestuurlijke kaders meegegeven voor uitwerking businessplan
Mei	Bijeenkomst met Werkgroep Actief Burgerschap	Procesbegeleider, ambtenaren	Informerend over verloop proces
Juni - juli	Verdere ontwikkeling businessplan	Bestuur St. WAL met procesbegeleider	Verder ontwikkeld businessplan.
Juli - augustus	Businessplan bespreken; constatering dat afstemming inzake financiën WMO nog getoetst dient te worden en dat op onderdelen aanvulling nodig is. Verzoek verlenging termijn.	Ambtenaren, bestuur St. WAL, procesbegeleider.	Beeld inzake perspectief W.A.L. en inzake toekomstige huurders en gebruikers W.A.L.

Augustus	Bespreken voortgang businessplan	Wethouders Helmer, Frings met ambtelijke ondersteuning.	Zicht op te verwachten doorlooptijd businessplan
September	Indienen voorlopige versie businessplan	Bestuur St. WAL	Voorlopig businessplan ligt voor eerste beoordeling voor bij wethouders
September	Besluitvorming over voorlopig businessplan bestuur St. WAL	Wethouders Helmer, Frings met ambtelijke ondersteuning.	Wethouders vinden afgewogen besluit (nog) niet mogelijk en wensen mn inhoudelijke verbeterlagen in de financiële paragrafen
September - november	Onderzoeken mogelijkheden financiën inzake dagbesteding en afronding businessplan	Bestuur St. WAL, procesbegeleider, instellingen, ambtenaren.	Afronding businessplan op alle aspecten.
December (15e)	Brief bestuur St. WAL aan wethouders Helmer en Fring. Inhoud: ongenoegen over proces en eis tot benoeming coordinator per 1 januari 2017.	Wethouders Helmer en Frings	Brief met ongenoegen over proces Wijkatelier en eis tot benoeming eigen coordinator per 1 januari 2017
December	Overleg over brief bestuur St. WAL	Wethouders Helmer en Frings, bestuur St. WAL, ambtelijke ondersteuning	Besluit om voorlopig businessplan te beoordelen als definitief businessplan (op verzoek bestuur St. WAL), coordinator per 1 januari benoemen wordt niet gehonoreerd.
Januari - februari 2017	Vorbereiden bestuurlijke besluitvorming.	Ambtenaren	Integraal advies aan wethouders Helmer en Frings vanuit de 3 betrokken afdelingen en programma's
Januari (24e) 2017	Bestuurlijke besluitvorming zelfbeheer en exploitatie van Wijkatelier door bestuur St. WAL	Wethouders Helmer en Frings, bestuur St. WAL, ambtelijke ondersteuning	Mededelen bestuurlijk besluit
Maart	Brief bestuur St. WAL aan wethouders Helmer en Fring. Inhoud: onduidelijkheid over bestuurlijk besluit	Wethouders Helmer en Frings	Brief omtrent onduidelijkheid bestuurlijk besluit wethouders
April (4e)	Overleg over brief bestuur St. WAL	Wethouders Helmer en Frings, bestuur St. WAL, ambtelijke ondersteuning	Wethouders herbevestigen bestuurlijk besluit; beheer en exploitatie voor gemeente. Bestuur St. WAL regie op bewonersactiviteiten. 2017 wordt gebruikt om de activiteiten in het Wijkatelier goed te borgen binnen nieuwe setting wijkcentrum

Publieke ondernemingen in Nijmegen

Businessmodel en maatschappelijke waarde

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Vraagstelling en achtergronden onderzoek	5
1. Wat zijn publieke ondernemingen?	7
2. Vier Nijmeegse business-cases	11
3. SWOT-analyse	15
Bijlage: 'Maatschappelijke waarde' in beeld brengen	24

Datum: juli 2016

Gemeente Nijmegen

Onderzoek en Statistiek

contactpersoon: K.W. Pruijsen

tel.: 024-329 98 89 (O&S)

e-mailadres: onderzoek.statistiek@nijmegen.nl

www.nijmegen.nl (onderdeel gemeente > onderzoek en cijfers)

Samenvatting en conclusie

Nijmegen kent enkele initiatieven die wel als (kandidaat) publieke ondernemers worden aangeduid: [Wijkplaats BUUR](#) (voorheen De Kanunnik) in Brakkenstein, [Wijkatelier Lindenholt](#), [De Broederij](#) in Lindenholt en [Wijkfabriek Wolfskuil](#). Er spelen binnen de gemeente beleidsvragen rond bijvoorbeeld draagvlak, draagkracht, gevraagde ondersteuningsinzet en het verdienmodel van deze initiatieven. Onderzoek levert aandachtspunten en aanbevelingen op voor het bepalen van de gemeentelijke opstelling ten opzichte van voorkomende gevallen.

In hoofdstuk 1 staan achtergronden rond publieke ondernemingen zoals de basisprincipes, informatie over de initiatiefnemers, aanleidingen/doelstellingen en het genereren van inkomsten

In hoofdstuk 2 zijn grote lijnen uit een verkenning van Nijmeegse business-cases opgenomen:

- Wat zijn de producten, wat wil de onderneming aan waarde toevoegen?
- Wat zijn daarbij de achterliggende maatschappelijke doelen?
- Welke dekking van startup-investeringen is beoogd, en wat is gerealiseerd?
- Welke exploitatiebaten zijn verkend, en welke zijn gerealiseerd?
- Hoe is de dagelijkse organisatie opgebouwd? Is er professionele ondersteuning?
- Welk draagvlak zien we, hoe zijn wijkbewoners betrokken?
- Op welke thema's zijn er raakvlakken met de gemeente? Hoe is de samenwerking bevallen?

Hoofdstuk 3 bevat een SWOT-analyse waarbij (vanuit gemeentelijk perspectief) diverse sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen rond publieke ondernemingen zijn geformuleerd. En daarnaast aanbevelingen voor de wijze waarop de gemeente dergelijke initiatieven op waarde kan schatten en haar positie (tussen loslaten en vasthouden) kan bepalen.



In de bijlage tenslotte is informatie opgenomen over het in beeld brengen van de maatschappelijke waarde van publieke ondernemingen.

Conclusie / advies¹

Naar verwachting zullen we ons als gemeente vaker tot initiatieven van publieke ondernemers moeten verhouden. Het is het dan belangrijk vroegtijdig aan positiebepaling te doen. Dit om keuzes rond bijvoorbeeld inzet en financiële bijdragen te vergemakkelijken.

Deze positiebepaling kan qua proces door een breed samengestelde adviesgroep worden opgepakt. Dit zou bijvoorbeeld de reeds bestaande projectgroep burgerparticipatie kunnen zijn (aangevuld met EZ/MO en Lean). Belangrijk daarbij is een logische ‘interne eigenaar’ te benoemen, en ook de uitgangspunten van dienstverleningsprogramma Lean mee te nemen.

Als hulpmiddel kan er intern een checklist worden gebruikt, waarbij de vraagstellingen uit dit onderzoek relevante voorbeelden kunnen zijn. Bijvoorbeeld:

- Hoe scoort de onderneming op door de LSA geformuleerde basisprincipes?
- Wat wil de onderneming aan maatschappelijke waarde toevoegen?
- Overheerst een ondernemersdoel of maatschappelijke betrokkenheid? Bewoners of ZZP-ers?
- Hoe betrouwbaar/kansrijk/realistisch is de maatschappelijke businesscase? Dekking startup-investeringen? Exploitatiebaten (reguliere inkomsten)?
- Hoe is de dagelijkse organisatie opgebouwd? Is er professionele ondersteuning?
- Welk draagvlak zien we, hoe zijn wijkbewoners betrokken?
- Op welke thema's zijn er raakvlakken met de gemeente?

Ten aanzien van mogelijke financiering van publieke ondernemers uit publieke middelen is het aandachtspunt dat er geen structurele dubbelingen met de reguliere maatschappelijk instellingen ontstaan. M.a.w. als er clientgroepen worden begeleid door de publieke ondernemingen die bijvoorbeeld ook tot de klanten van een welzijnsorganisatie behoren kan er niet 2x uit publieke middelen worden bijgedragen. Het gesprek over “nieuw voor oud” dient dan tijdig op het juiste (programma)managementniveau te worden geagendeerd.

¹ Dit advies is geformuleerd vanuit een workshop met betrokken wijkmanagers en de secretaris van de projectgroep burgerparticipatie.

Dit op basis van de in dit onderzoek beschreven Nijmeegse businesscases en de SWOT-analyse.



De Broederij



Wijkplaats BUUR

Vraagstelling en achtergronden onderzoek

Nijmegen kent enkele initiatieven die wel als ‘publieke ondernemers’, ‘maatschappelijke ondernemingen’ of ‘bewonersbedrijven’ worden aangeduid: [Wijkplaats BUUR](#) (voorheen De Kanunnik) in Brakkenstein, [Wijkatelier Lindenholt](#), [De Broederij](#) in Lindenholt en [Wijkfabriek Wolfskuil](#). Er spelen beleidsvragen rond bijvoorbeeld draagvlak, draagkracht, gevraagde ondersteuningsinzet en het verdienmodel van deze initiatieven. Onderzoek kan een basis leveren voor een nieuwe gemeentelijke oriëntatie. Intern opdrachtgever is de afdeling Wijkmanagement.

Doel onderzoek/probleemstelling

Doel van voorliggend onderzoek is een bijdrage aan een te ontwikkelen gemeentelijke oriëntatie op publieke ondernemingen (of ‘maatschappelijke ondernemingen’ of ‘bewonersbedrijven’). Dit door verkenning van recente Nijmeegse voorbeelden. Draagvlak, verdienmodel en ondersteuning zijn daarbij thema’s.

Beleidsvragen zijn:

- Welke doelstellingen, verdienmodellen, overeenkomsten, verschillen kennen de Nijmeegse voorbeelden van publieke ondernemingen?
- Het verdienmodel: hoe realistisch is het streven naar op eigen benen staan?
- Welke vormen van professionele ondersteuning wordt gevraagd?
- Hoe verhouden we ons als gemeente hier dan toe: loslaten of vasthouden of er tussen in? Welke consequenties heeft dat voor bijvoorbeeld technische of hygiënische eisen? Welke gevraagde en geleverde ondersteuning is er vanuit Wijkmanagement? Ervaring is dat er veel tijd wordt gevraagd; kan dat door betere kaderstelling worden verminderd?
- Hoe krijgen we draagvlak en draagkracht van dergelijke initiatieven in beeld?
- Welke maatschappelijke baten zijn er?

Onderzoek kan een basis leveren voor een nieuwe, meer eenduidiger oriëntatie op bovenstaande vragen:

- Inventariseren en vergelijken bij publieke ondernemingen:
 - doelstellingen
 - verloop van idee naar realisatie: welke processen worden doorlopen?
 - is een (evt. gedeeltelijk) verdienmodel aan de orde?
 - is er aandacht voor draagvlak in de wijk?
 - Welke maatschappelijk effecten zijn beoogd?
- Formuleren van aandachtspunten en aanbevelingen vanuit de inventarisatie over verdienmodel, draagvlak in de wijk, ondersteuning en de rol/houding van de gemeente.

Onderzoeksvragen

1. Welke overeenkomsten en verschillen kennen de Nijmeegse publieke ondernemingen Wijkplaats BUUR, Wijkatelier Lindenholt, De Broederij en Wijkfabriek Wolfskuil ten aanzien van:
 - a. doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten;
 - b. verdienmodellen;
 - c. draagvlak en draagkracht;
 - d. samenwerking met gemeente..
2. Zijn er vanuit deze informatie aandachtspunten voor de gemeente (Nijmegen)?

Opzet en uitvoering onderzoek

Voor het verzamelen van de benodigde gegevens kozen we voor dossieronderzoek en interviews met extern en intern betrokkenen. Primaire informatiebronnen zijn betrokken bewoners, zzp-ers en de gemeentelijke afdelingen Wijkmanagement en VSA.

Leeswijzer:

In hoofdstuk 1 staan achtergronden rond publieke ondernemingen zoals de basisprincipes, informatie over de initiatiefnemers, aanleidingen/doelstellingen en het genereren van inkomsten

In hoofdstuk 2 zijn de bevindingen (grote lijnen) uit de verkenning van Nijmeegse business-cases opgenomen:

- Wat zijn de producten, wat wil de onderneming aan waarde toevoegen?*
- Wat zijn daarbij de achterliggende maatschappelijke doelen?*
- Welke dekking van investeringen is beoogd, en wat is gerealiseerd?*
- Welke exploitatiebaten zijn verkend, en welke zijn gerealiseerd?*
- Hoe is de dagelijkse organisatie opgebouwd? Is er professionele ondersteuning?*
- Welk draagvlak zien we, hoe zijn wijkbewoners betrokken?*
- Op welke thema's zijn er raakvlakken met de gemeente? Hoe is de samenwerking bevallen?*

Hoofdstuk 3 tenslotte bevat een SWOT-analyse, waarbij vanuit gemeentelijk perspectief sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen rond publieke ondernemingen zijn geformuleerd.

1. Wat zijn publieke ondernemingen?

In de praktijk zien we begrippen als ‘publieke ondernemers’, ‘maatschappelijke ondernemingen’ of ‘bewonersbedrijven’ naast elkaar gebruikt worden. Dit wanneer we spreken over burgerinitiatieven of initiatieven van zzp-ers gericht op maatschappelijke dienstverlening in de eigen leefomgeving, vanuit een verdienmodel waarbij welliswaar zo veel mogelijk ‘eigen geld’, wordt verdiend, maar geen sprake is van een duidelijk winstoogmerk.

De betiteling *maatschappelijke onderneming* (ook wel ‘social enterprise’) is wellicht in dat rijtje het minst passend. Volgens Wikipedia worden met maatschappelijke ondernemingen namelijk vooral scholen, verzorgings- en verpleeghuizen en woningcorporaties aangeduid². Het ‘[Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners](#)’ noemt dit soort initiatieven “*BewonersBedrijven*”³. Deze BewonersBedrijven verdienen zoveel mogelijk hun eigen geld en komen daarmee dus losser te staan van subsidies en hun verstrekkers. Bewoners besturen de BewonersBedrijven en zij beslissen of en zo ja, welke beroepskrachten ingehuurd moeten en kunnen worden. Meer informatie hierover op de projectsite: www.bewonersbedrijven.nl.

Op voorhand is al duidelijk dat Wijkplaats, Wijkatelier, Wijkfabriek en De Broederij niet vanzelfsprekend zijn in te delen. Zo zijn het in De Broederij niet zozeer actieve burgers, maar juist twee zzp-ers begonnen met een sociale onderneming voor bewoners. Voor het gemak kiezen we in dit rapport het redelijk universele ‘*publieke onderneming*’ als omschrijving. In alle gevallen gaat het ook om kandidaat-bedrijven die in een opstartfase verkeren.

Voordat we ingaan op de Nijmeegse casussen (in het volgende hoofdstuk) schetsen we eerst algemene achtergronden rond publieke ondernemingen zoals de basisprincipes, informatie over de initiatiefnemers, aanleidingen/doelstellingen en het genereren van inkomsten. We baseren deze achtergronden op materiaal van de LSA, [Instituut voor Publieke Waarden](#) (zie bijlage), en de TU Delft. Op basis van deze achtergronden formuleren we aspecten waarmee we de vier Nijmeegse casussen kunnen vergelijken.

² Wikipedia: Een maatschappelijke onderneming is een Nederlandse term voor semi-publieke organisaties met een maatschappelijke doelstelling die op bedrijfsmatige wijze diensten aanbieden. Met deze term worden vooral scholen, verzorgings- en verpleeghuizen en woningcorporaties aangeduid. Essentieel kenmerk; het zijn not for profit organisaties en elke mogelijke waardeontwikkeling wordt 100% ingezet voor het maatschappelijke doel, blijft dus in de stichting en er mag wettelijk niets van worden uitgekeerd.

³ De principes van een BewonersBedrijf zijn afgeleid van de manier waarop in Engeland Development Trusts en Community Enterprises opereren. <http://www.bewonersbedrijven.nl/>

Principes

Het project Bewonersbedrijven van het LSA is gestart met een aantal basisprincipes. Deze zijn afgeleid van de principes van de Engelse Development Trusts en Community Enterprises en vertaald naar de Nederlandse situatie. Een bewonersbedrijf in de ogen van de LSA:

- ⊗ werkt aan economische, fysieke en sociale ontwikkeling van een gebied waarin bewoners zichzelf herkennen.
- ⊗ is onafhankelijk, zelfvoorzienend en winst vloeit terug naar de wijk en komt niet bij private personen terecht.
- ⊗ is geïnitieerd door (komt voort uit) bewoners, is in bezit van bewoners en wordt bestuurd door bewoners.
- ⊗ is gericht op samenwerking met bewonersverenigingen, lokale overheid, instellingen en bedrijven.

Achterliggende principes zijn (<http://www.bewonersbedrijven.nl/principes>):

Heeft *draagvlak* in de buurt:

- ⊗ Nodigt nieuwe bewoners uit deel te nemen aan het BewonersBedrijf.
- ⊗ Is altijd bezig bewoners erbij te betrekken.
- ⊗ Maakt draagvlak inzichtelijk en concreet.

Geeft *zeggenschap* aan bewoners:

- ⊗ Legt de strategische besluitvorming in handen van bewoners.
- ⊗ Geeft bewoners de meerderheid in het bestuur.
- ⊗ Biedt partners een functie in een Raad van Advies.

Is een *effectieve* organisatie:

- ⊗ Kan de dagelijkse besluitvorming in handen van een zakelijk leider leggen.
- ⊗ Werkt als gelijkwaardige partner samen met andere belanghebbenden.
- ⊗ Koppelt maatschappelijke doelen aan verdienmodellen.

Is *financieel onafhankelijk*:

- ⊗ Maakt winst om te sparen voor grote investeringen.
- ⊗ Zet de winst altijd in voor zijn maatschappelijke doelstelling.
- ⊗ Is niet uit op persoonlijk gewin, maar kan kosten besparen voor bewoners.

Beschermt zijn *gemeenschapswaarde*:

- ⊗ Kan zijn maatschappelijke doelstelling nooit vervangen door een commercieel doel.
- ⊗ Kan bij beëindiging een positief saldo niet voor persoonlijke of commerciële doeleinden gebruiken.
- ⊗ Legt in een maatschappelijk verslag verantwoording af over haar draagvlak, financiën en de organisatie.

Initiatiefnemers

In een studie van de TU Delft zijn achtergronden over initiatiefnemers geschetst ⁴. Bij veel voorbeelden hebben de (kandidaat-) bewonersbedrijven hun wortels in bestaande bewonersorganisaties in de wijk. De initiatiefnemers zijn dan ook bijna allen verbonden (geweest) met wijkorganen zoals de wijkraad, het wijkplatform of het wijkteam.

Bewoners met een lange staat van dienst in vrijwilligerswerk voor de buurt zijn oververtegenwoordigd; van hen is een groot deel niet langer actief op de arbeidsmarkt. Niettemin combineert een aanzienlijk aantal bewoners hun (fulltime) baan met activiteiten voor het bewonersbedrijf.

Het ontbreken van 'ondernemerschap' zien sommige initiatiefnemers als bedreiging voor het slagen van hun initiatief. Niet voor niets wordt er een zakelijk leider, naast het bestuur, geadviseerd. Naast het inbrengen van ondernemerschap is de zakelijk leider doorgaans ook belast met de dagelijkse leiding van het bewonersbedrijf. Zij zijn niet per se bewoner van de wijk en zijn of waren vaak zelfstandig ondernemer of professional voordat ze voor het (kandidaat-)bewonersbedrijf gingen werken.

Doelstellingen ⁵

Hoewel beschikbaarheid van een leegstaand gebouw niet een noodzakelijke voorwaarde is voor het opzetten van een bewonersbedrijf, is dat wel vaak een belangrijke aanleiding voor het ontwikkelen van plannen daartoe. Een andere belangrijke aanleiding voor het ontwikkelen van plannen voor een bewonersbedrijf zijn geconstateerde problemen in de eigen wijk, zoals vervuiling, gebrek aan sociale cohesie, slechte gezondheid, werkloosheid en armoede.

Doelstellingen die het vaakst terugkomen zijn: het verhogen van de leefbaarheid en versterken van de sociale cohesie/samenhang en het stimuleren van de wijkeconomie en sociale mobiliteit van bewoners. Ook is bij sommige het bevorderen van een gezonde leefstijl en het realiseren van een duurzame wijk een expliciete doelstelling. Samengevat gaat het om het verbeteren van zowel de persoonlijke situatie van bewoners als de leefbaarheid van wijken. Geen van de (kandidaat-)bewonersbedrijven formuleerde het genereren van (financiële) middelen en het maken van winst als expliciete doelstellingen.

Voor de meeste kandidaat-bewonersbedrijven blijkt het lastig om de koppeling te maken tussen de geformuleerde sociale doelstellingen en de feitelijk te verwachten maatschappelijke baten van de geplande activiteiten. De vraag is bijvoorbeeld in hoeverre het verhuren van ruimtes aan bewoners die zich in ruil daarvoor willen inzetten voor de buurt, bijdraagt aan het tegengaan van vereenzaming en het bevorderen van een gezonde leefstijl van buurtbewoners. Of in hoeverre de inzet van (werkloze) bewoners bij het schoonmaken van portieken kan bijdragen aan het versterken van de sociale cohesie in de buurt. Met andere woorden, de veranderingstheorie achter de uit te voeren activiteiten bleek erg lastig expliciet te maken.

Inkomsten genereren ⁶

Zoals eerder aangegeven willen bewonersbedrijven onafhankelijk en zelfvoorzienend zijn, en de winst terug laten vloeien naar de wijk c.q. ten bate laten komen aan hun sociaal-maatschappelijke doelstellingen:

⁴ Project Kennisontwikkeling Experiment Bewonersbedrijven, Eindrapportage, TU Delft, augustus 2015

⁵ Bron: Project Kennisontwikkeling Experiment Bewonersbedrijven, Eindrapportage, TU Delft, augustus 2015

⁶ Bron: Project Kennisontwikkeling Experiment Bewonersbedrijven, Eindrapportage, TU Delft, augustus 2015

- ⊗ Kern van het ondernemingsplan is het verdienmodel: op welke wijze willen bewonersbedrijven financiële middelen genereren die kunnen worden besteed aan de realisatie van hun sociale doelstellingen? Zij moeten commercieel en bedrijfsmatig handelen.
- ⊗ Een verdienmodel blijkt afhankelijk van de beschikbaarheid van de 'assets' gebouwen of grond. Daarbij gaat het vrijwel altijd om verhuur aan startende ondernemers en zzp'ers (liefst uit de buurt zelf), kamerbewoners of voor eenmalige evenementen.
- ⊗ Overnemen of meedingen naar overname van taken of diensten uit het pakket van de gemeente en/of woningcorporatie is een vaker voorkomende component van verdienmodellen.
- ⊗ Bij diverse initiatieven blijft het onduidelijk hoe zij daadwerkelijk inkomsten gaan genereren. Er zijn wel plannen, maar er is nog weinig concreet. Het is dan hoogst onzeker of uit de exploitatie economisch rendement behaald kan worden.
- ⊗ Veel bewonersbedrijven richten zich op subsidiemogelijkheden uit projectfondsen: lokaal, nationaal (Oranjefonds en Stichting Doen) of zelfs Europees (EFRO). Dat blijkt tijdrovend. Een ander belangrijk nadeel van zulke subsidies is dat ze per definitie tijdelijk zijn en dus weinig zekerheid zouden bieden voor meer structurele activiteiten voor een langere periode.
- ⊗ De meeste initiatieven zijn eenmalig financieel gesteund door de gemeente en/of de woningcorporatie. Er is weinig draagvlak (bij beleidsmedewerkers) voor het structureel subsidiëren.
- ⊗ Gemeenten bieden inhoudelijke en praktische ondersteuning in het proces van opstarten over exploitatie, bouwkundig rapport, etc. In sommige gevallen kan de gemeente ook belemmerende regelgeving omzeilen, bijvoorbeeld in de situatie dat het bestemmingsplan geen ruimte biedt aan de activiteiten die een bewonersbedrijf op een bepaalde locatie wil ondernemen.

Maatschappelijke baten ⁷

Er worden vooral voor buurtbewoners allerlei sociale activiteiten opgezet, die je in een buurthuis zou verwachten, zoals cursussen, sport en spel, cultuur, maar ook advisering en begeleiding. Het is niet altijd even makkelijk om vast te stellen in hoeverre de beoogde baten daadwerkelijk tot stand komen. Dit vraagstuk is ook niet uniek voor bewonersbedrijven, maar is een kwestie bij de effectiviteitsbepaling van veel overheidsinterventies en 'regulier' welzijnswerk. Een complicerende factor hierbij is dat sociale doelstellingen van de meeste bewonersbedrijven tamelijk abstract geformuleerd zijn.

Sommige bewonersbedrijven zetten in op trajecten voor arbeidsreïntegratie, toeleiding naar werk of zinvolle dagbesteding voor werklozen, respectievelijk mensen met psychosociale problemen. Daarbij wordt er doorgaans samengewerkt met UWV, gemeente of welzijnsorganisaties. De baten van deze trajecten vallen toe aan de cliënten zelf, doordat ze (weer) met andere mensen in contact komen, ervaring opdoen en weer kunnen wennen aan een arbeidsritme. De baten voor het bewonersbedrijf liggen bij het werk dat deze mensen voor het bedrijf uitvoeren en het verschaffen van een bestaansreden en ondersteuningsgrond.

Een andere tak van sport zijn de opdrachten voor groenonderhoud, signalering in de openbare ruimte en het opknappen van portieken. Daarmee wordt vooral gewerkt aan het verbeteren van de leefbaarheid (schoon, heel en veilig) in de buurt, iets waarvan verondersteld wordt dat alle buurtbewoners daar in meer of mindere mate van profiteren.

⁷ Bron: Project Kennisontwikkeling Experiment Bewonersbedrijven, Eindrapportage, TU Delft, augustus 2015

2. Vier Nijmeegse business-cases

Uit verzamelde informatie en vergelijking van de maatschappelijke business-cases van [Wijkplaats BUUR](#) (voorheen De Kanunnik) in Brakkenstein, [Wijkatelier Lindenholt](#), [De Broederij](#) in Lindenholt en [Wijkfabriek Wolfskuil](#) komen grote lijnen en conclusies naar voren. We groeperen deze op basis van aandachtspunten die zijn ontleent aan de LSA, TU Delft en het Instituut voor Publieke Waarden:

- activiteiten en producten;
- maatschappelijke doelen;
- verdienmodel;
- draagkracht en draagvlak;
- relatie met gemeente Nijmegen.



Wijkfabriek Wolfskuil

2.1 Wat zijn de producten, wat wil de onderneming aan waarde toevoegen?

Het maatschappelijke aspect in publieke ondernemingen komt naar voren in de concrete producten en diensten:

- De Nijmeegse initiatieven zijn duidelijk 'pandgebaseerd'. De beschikbaarheid van een leegstaand gebouw is een belangrijke aanleiding om met de plannen te starten en vervult ook een sleutelrol in de gepresenteerde bedrijfsplannen.
- Daaruit volgen producten die allemaal vooral met ontmoeting, inloop, (wijk)activiteiten, zorgaanbod en (ondersteunende) horeca te maken hebben.
- Ook verhuur, vooral aan (de eigen) kleine ondernemingen en gesubsidieerde zorg- en welzijnsinstellingen.
- Ondersteunde doelgroepen zijn als het ware 'de grondstof' waar de publieke ondernemingen waarde aan wil toevoegen.

2.2 Wat zijn de achterliggende maatschappelijke doelen?

Het productaanbod hangt normaal gesproken samen met achterliggende doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten:

- Alle voorbeelden richten zich op ontmoeting van wijkbewoners. Met daaraan gekoppeld maatschappelijke effecten als het ontstaan van nieuwe persoonlijke netwerken, sociale cohesie en wijkidentiteit.
- Ook zelfontplooiing en versterking van kwetsbare groepen is een centraal thema. Vaak cliënten van bestaande zorg- en welzijnsinstellingen, en ook de doelgroepen kinderen/jongeren en ouderen.

2.3 Business-case – verdienmodel

Welke dekking van investeringen is beoogd, en wat is inmiddels gerealiseerd? Welke exploitatiebaten zijn verkend, en welke zijn gerealiseerd? Verdienmodel:

- De publieke ondernemingen maken (in getoonde begrotingen) geen duidelijk onderscheid tussen de investering (startkosten) en de exploitatie (de reguliere bedrijfslasten en baten). Dat brengt risico's met zich mee voor de continuïteit.
- De (tot nu toe) gerealiseerde dekking beperkt zich tot (start)subsidies, er zijn nauwelijks structurele inkomsten zichtbaar. Wel zijn 3 van de 4 initiatieven nog in de opstartfase.
- Beoogde dekking van de investeringen wordt vooral gezocht in subsidieverstreking door gemeente, woningbouwvereniging en fondsen als Stichting Doen, VSB-fonds, Oranje Fonds of Prins Bernhard-Cultuurfonds.
- Baten in de exploitatie worden vooral gezocht in start- en activiteitsubsidies (ook indirect via verlaagde huur voor de publieke onderneming), onderverhuur van het pand (aan bijvoorbeeld STIP,

zorgpartijen of horecaexploitant), in horeca-activiteiten en in het dragen van loonkosten door derden.

- Initiatiefnemers nemen zelf meestal een (zakelijk-commerciële) positie in de onderneming, aan de kostenkant. In elk geval in de startfase, waarbij zij uur-factureringen in de subsidieaanvragen opvoeren. Maar naar (eigen) verwachting ook in het vervolg.

2.4 Dagelijkse organisatie, professionele ondersteuning, draagvlak en betrokkenheid wijkbewoners?

Draagkracht en draagvlak:

- Typerend is de aanwezigheid van sterke persoonlijkheden als initiatiefneem(st)ers. Vooraanstaande trekkers die er duidelijk voor gaan.
- Initiatiefnemers vinden het belangrijk om zo veel mogelijk partijen te binden. Nijmeegse zorg- en welzijnsorganisaties zitten in alle gevallen aan tafel.
- Meestal is er een bestuur geformeerd, met enerzijds vakinhoudelijke raakpunten en anderzijds een relatie met de wijk.
- Aan de ondernemingen/initiatieven zijn meestal meerdere zzp-ers verbonden die nu tijd en energie investeren, met mogelijke zakelijke opbrengsten in de toekomst.
- Het inschakelen van kwetsbare cliëntgroepen en scholieren/studenten (voor activiteiten, voor horeca, voor groenonderhoud) maakt vaak onderdeel uit van de dagelijkse personele bezetting. Zo ook de inzet van vrijwilligers.
- Draagvlak in de directe omgeving en in de verdere wijk heeft volop de aandacht van de publieke ondernemers. En ook representativiteit en moeilijk te bereiken doelgroepen.
- Het is moeilijk om algemene uitspraken te doen over het daadwerkelijk draagvlak en de diversiteit in bereik in de diverse wijken.

2.5 Raakvlakken en samenwerking met gemeente?

Relatie met gemeente Nijmegen:

- Belangrijke raakvlakken zijn pand, financiering, steun/wegbereiding en vergunningen/regelgeving
- Uit eerder onderzoek weten we dat initiatiefnemers vaak kritisch zijn over de samenwerking met de gemeente Nijmegen⁸. Dat geldt ook voor de hier bekeken casussen. Vanuit hun perspectief komen er allerlei aandachtspunten naar voren rond:
 - de rollen van partijen en hun wederzijdse verwachtingen (helderheid en overeenstemming);
 - de opstelling van ambtenaren (open en constructief);
 - doorlooptijden en transparantie (gelijkwaardige samenwerking).

⁸ Ervaringen rond participatie-initiatieven, meting 1 en meting 2, Actieve Nijmegenaren over succesfactoren en belemmeringen, maart 2014 en maart 2015

- De gemeente zet vanuit de verhuurdersrol vaak extra stappen, waarbij de initiatieven medewerking krijgen om specifieke wensen te realiseren. Bijvoorbeeld een gewijzigde pandindeling of aanleg van een bar.
- Financiering richt zich op zowel investering (startsubsidies) als op de exploitatie (activiteitsubsidies). Belangrijk kader is het gemeentelijk 'Uitvoeringsvoorschrift subsidies wijkactiviteiten en participatie', daarin zijn spelregels en voorwaarden opgenomen.
- Deels ervaren de ondernemingen behoorlijke steun, en waarderen zij de wegbereiding door de gemeente. Maar ze vragen vaak ook om (veel) meer betrokkenheid.
- Vergunningen en regelgeving vormen voor de ondernemingen een noodzakelijk kwaad. Er is weinig besef van de extra stappen die de gemeente hier (intern) in zet. Dit zijn factoren die nauwelijks bij kunnen dragen aan extra tevredenheid als het goed loopt, maar wel aan ontevredenheid.



Wijkatelier Lindenholt

3. SWOT-analyse en aanbevelingen

Het formuleren van aandachtspunten en aanbevelingen over verdienmodel, draagvlak in de wijk, ondersteuning en de rol/houding van de gemeente is een van de onderzoeksvragen. In het vorige hoofdstuk is t.a.v. de Nijmeegse voorbeelden ingegaan op producten, maatschappelijke doelen en toegevoegde waarde, verdienmodel, draagkracht en draagvlak en relatie met de gemeente. We vullen dat nu aan met een SWOT-analyse, waarbij vanuit gemeentelijk perspectief sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen rond publieke ondernemingen zijn geformuleerd. Op basis daarvan komen we ten behoeve van de gemeentelijke positiebepaling tot voorkomende gevallen tot aanbevelingen.



Sterktes	Zwaktes
Ondernemende insteek, hoge betrokkenheid, persoonlijk belang, sterke persoonlijkheden Relevante maatschappelijke doelen beoogd Aansluiting op lokale behoefte, flexibele rol Aandacht voor draagvlak, in directe omgeving en verdere wijk	Financiële kwetsbaarheid Vooralsnog weinig slagkracht, gering aantal activiteiten zichtbaar (tevens landelijk beeld)
Kansen	Bedreigingen
Maatschappelijke taken anders invullen (nieuwe partij, in de wijk, andere methodieken) Maatschappelijke opbrengsten potentieel aanwezig (Semi-)commerciële activiteiten tegen lage kostprijs door vrijwilligersinzet De 'voorhoede' in de wijk vasthouden, de 'achterhoede' bereiken Intrinsiek draagvlak Vaak nog in opstartfase, kans om verdienmodel realistisch(er) in te vullen	Continuïteitsproblemen door onvoldoende exploitatiebaten (reguliere inkomsten, los van startsubsidies) Geen vrij speelveld, gemeenschapsgeld naar specifieke zzp-ers. Rechtmatigheid? Subsidievervuiling richting zzp-circuit. Afhankelijkheid van 1 of 2 initiatiefnemers, onvoldoende kader Onvoldoende draagvlak in de wijk Kannibaliseren van andere initiatieven (efficiency), relatie tot bestaand aanbod wijkvoorzieningen Ervaren samenwerking met gemeente; aandachtspunten als wederzijdse verwachtingen, beelden over opstelling van ambtenaren, transparantie/doorlooptijden

3.1 Sterktes (vanuit gemeentelijk perspectief)

Ondernemend, betrokken, persoonlijk belang, sterke persoonlijkheden

Uit de casussen spreekt een opmerkelijke gedrevenheid en vasthoudendheid. Het vraagt persoonsafhankelijke kwaliteiten en ondernemerschap om kleine wijkgerichte ondernemingen op te zetten. Omdat (de meeste) initiatiefnemers ook zelf inkomen genereren en tijdsinvesteringen doen spelen persoonlijke belangen uiteraard mee. Het zijn vaak krachtige, uitgesproken mensen met een groot netwerk.

Relevante maatschappelijke doelen beoogd

De (beoogde) producten richten zich op ontmoeting, inloop, wijkactiviteiten, zorgaanbod en ondersteunende horeca. En op verhuur, vooral aan de initiatiefnemers zelf en gesubsidieerde zorg- en welzijnsinstellingen. Daaraan gekoppeld maatschappelijke effecten als het ontstaan van nieuwe persoonlijke netwerken, sociale cohesie en wijkidentiteit zijn zeker betekenisvol. Ook zelfontplooiing en versterking van kwetsbare groepen zijn vanuit gemeentelijk perspectief relevant.

Goede aansluiting op lokale behoefte, flexibiliteit

Initiatiefnemers voelen meestal goed aan waar buurtbewoners behoefte aan hebben en welke activiteiten en diensten op een warm welkom kunnen rekenen. Dat gaat daarbij soms om inspelen op de afwezigheid of geringe succesfactor van gemeentelijke voorzieningen. Of men zoekt een zogenaamde 'niche markt' die door gevestigde instellingen niet goed bediend wordt, bijvoorbeeld het aanbieden van goedkope bedrijfsruimte voor starters, zzp-ers en kleine ondernemers.

Zelfstandiger en flexibelere rol, meer agendavormend

Publieke ondernemers kunnen een zelfstandigere rol spelen dan traditionele bewonersorganisaties of welzijnsorganisaties. Minder reactief t.o.v. gemeente of woningcorporatie, meer 'agendavormend' op basis van hun inschatting van doelgroep en marktpotentieel. Ze staan er anders in dan bewonersorganisaties die zich richten op participatie in beleidsvorming.

Aandacht voor draagvlak

Draagvlak in de directe omgeving (omwonenden) en in de verdere wijk is niet vanzelfsprekend. De casussen geven op beide aspecten een wisselend beeld. Positief is dat de ondernemingen hier veel aandacht voor hebben. Oog voor tegenstrijdige belangen, bijvoorbeeld voor mogelijke impact op omwonenden door parkeren of terras. En voortdurende inzet om vrijwilligers en 'klanten' uit de wijk te bereiken.

3.2 Zwaktes

Financiële kwetsbaarheid

Zowel uit de Nijmeegse casussen als uit landelijk onderzoek⁹ komt een grote financiële kwetsbaarheid van publieke ondernemers naar voren. Ook in een vergelijkend onderzoek elders is “op een enkele uitzondering na geen bedrijf gezien met een verdienmodel dat een stevige basis geeft voor een perspectief op een iets langere termijn dan twee of drie jaar. Velen leunen deels op eenmalige subsidies of moeten voor het genereren van inkomsten evenementen organiseren die niet per definitie bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen. Pas over enkele jaren zullen we weten of deze bewonersbedrijven de startfase overleefd hebben en een gezond bedrijfsperspectief hebben.”

In de Nijmeegse casussen is het onduidelijk hoe daadwerkelijk inkomsten gegenereerd gaan worden. Er zijn wel plannen, maar er is nog weinig concreet. Het is onzeker of uit de exploitatie economisch rendement behaald kan worden. De geschetste verdienmodellen vertonen een duidelijk afbreukrisico, en kunnen al snel na de opstartfase leiden tot financiële continuïteitsproblemen. Deze zijn verderop onder ‘bedreigingen’ verder toegelicht.

De vraag is of langdurige publieke financiering achterwege kan blijven. Onderdeel van het verdienmodel zou structurele publieke financiering kunnen zijn. De argumenten daarvoor kunnen liggen in het bieden van een maatschappelijke meerwaarde anders dan bestaand aanbod.

Slagkracht, activiteiten, bereik

Zowel de Nijmeegse casussen in de opstartfase als de voorbeelden die al langer draaien laten qua activiteiten vooralsnog weinig slagkracht zien. Er is een gering aantal activiteiten zichtbaar, waarbij ook het bereik beperkt lijkt. Dit is tevens het landelijk beeld¹⁰. Naarmate de activiteitenportfolio van publieke ondernemers groeit, is het belangrijk om de taken over meer mensen te verdelen om overbelasting te voorkomen. Afhankelijkheid van vrijwilligers zal een rol spelen, het werven en vasthouden van vrijwilligers is met veel onzekerheden omgeven.

3.3 Kansen

Maatschappelijke taken anders invullen

De ‘succes-score’ van gevestigde maatschappelijke instellingen en gemeentelijke programma’s, die zich richten op wijkdoelstellingen, staat lang niet altijd vast. In dat kader is het anders invullen van maatschappelijke taken door nieuwe partijen interessant. Gevestigd in de wijk, soms gebruikmakend van andere methodieken. Met een ondernemende drive en persoonlijke betrokkenheid.

⁹ Project Kennisontwikkeling Experiment Bewonersbedrijven, Eindrapportage, TU Delft, augustus 2015

¹⁰ Project Kennisontwikkeling Experiment Bewonersbedrijven, Eindrapportage, TU Delft, augustus 2015

Maatschappelijke opbrengsten potentieel aanwezig

Het is belangrijk dat publieke ondernemers aantoonbaar maken welke producten zij in de markt zetten en welke maatschappelijke effecten daarmee beoogd en bereikt worden. In het boek “Hoe waardeer je een maatschappelijke initiatief, handboek voor publieke ondernemers”¹¹ worden publieke ondernemers opgeroepen hun toegevoegde waarde richting gemeente aan te tonen. Dit door de maatschappelijke of publieke waarde van het initiatief vast te stellen. En door aan te geven of pijnpunten en dilemma's zijn te compenseren door een meerwaarde. Wat maakt het verschil? Van wie en voor wie is het initiatief? Waar slaat de winst neer? Is het gezien een bepaalde maatschappelijk meerwaarde aan de orde om publieke financiering te (blijven) vragen en onderdeel van het verdienmodel te laten zijn?

Lage kostprijs door vrijwilligersinzet

Een potentieel sterk punt is de rol van vrijwilligers, waardoor publieke ondernemers veel werk kunnen verzetten zonder dat daar personeelskosten tegenover staan. Daardoor kunnen zij (semi-)commerciële activiteiten ontplooiën tegen een lage kostprijs.

De ‘voorhoede’ in de wijk vasthouden, de ‘achterhoede’ bereiken

Er liggen kansen om nieuwe doelgroepen te betrekken bij wijkactiviteiten. Vooral zzp-ers, maar ook andere groepen met een hoge(re) sociaal-economische status zijn betrokken bij de organisatorische en ondernemende kant van de publieke ondernemingen. Mensen die bij reguliere wijkactiviteiten soms afwezig zijn. Tegelijkertijd kunnen zwakkere wijkbewoners bereikt worden. Deze doelgroepen zijn als het ware ‘de grondstof’ waar de publieke ondernemingen waarde aan wil toevoegen.

Intrinsiek draagvlak

Onder het motto ‘voor en door bewoners’ ontstaan er kansen nieuwe groepen en andere interesses aan te boren. Daar waar de gemeente er niet in slaagt mensen te interesseren of te betrekken kan een publieke onderneming dat mogelijk wel.

Kiezen voor realistischer verdienmodel

Al eerder constateerden we dat geschetste verdienmodellen een duidelijk afbreukrisico kennen. Deze kunnen na de opstartfase leiden tot financiële continuïteitsproblemen. Maar, omdat veel initiatieven nog in opstartfase verkeren is er de kans om het verdienmodel realistisch(er) in te vullen. Een zakelijke benadering kan mogelijk ook door de subsidiegevers worden gevraagd. Zou de gemeente een actieve rol moeten spelen bij het versterken van competenties van betrokkenen bij publieke ondernemingen? Is er voldoende

¹¹ “Hoe waardeer je een maatschappelijke initiatief, handboek voor publieke ondernemers” – 2015 – H. Kruiter e.a.

ondersteuning of coaching beschikbaar? Moeten daar publieke middelen op worden ingezet? ¹²

3.4 Bedreigingen

Continuïteitsproblemen

Zoals eerder aangegeven vertonen geschetste verdienmodellen een duidelijk afbreukrisico (onvoldoende reguliere inkomsten, los van startsubsidies), en kunnen al snel na de opstartfase leiden tot financiële continuïteitsproblemen. Naar verwachting zullen de publieke ondernemingen zich dan tot de gemeente richten voor (al dan niet structurele) financiële bijdragen. Er kan dan druk ontstaan richting gemeente(bestuur), vanuit de initiatiefnemers die publicitaire- en maatschappelijke steun zullen zoeken. De vraag is of een gemeente het verdienmodel al in de beginfase veel centraler moet stellen, en misschien zelfs op haalbaarheid zou moeten toetsen.

De spanning tussen betrokkenheid van vrijwilligers of juist professionals (zzp-ers) heeft ook een relatie met subsidie- en inkoopmogelijkheden. Het huidige subsidiebeleid (programma Wijkontwikkeling) gaat daarbij in principe uit van vrijwilligersactiviteiten, maar maakt professionele inzet in ondersteunende sfeer wel mogelijk ¹³. Maar in principe zou het gemeentelijk inkoopproces gevolgd moeten worden: een inkooporder (maatschappelijk verantwoord inkopen).

¹² Uit een congresbijdrage (M. ten Dolle, gemeente Nijmegen, 2015): "Voor een gemeente is competentieontwikkeling van burgers van groot belang. (...) Dit vraagt om een ondernemende vorm van begeleiding, ingebed in een innovatief en lerend sociaal netwerk van kansen en mogelijkheden. Een netwerk waarin het ook mogelijk zou moeten zijn om percelen binnen een aanbesteding op het gebied van zorg en welzijn in te laten vullen door ondernemende (competente) burgers. (...) Zou het inbrengen van expertise vanuit lokaal ondernemerschap (jonge honden of oude rotten met maatschappelijke betrokkenheid) en lokaal wetenschappelijk en technologisch vernuft bij zowel het ontwikkelen van de professionele kant (inkopen, logistiek, kwaliteit monitoren, kosten/baten analyse, houding, gedrag) van de transitie als bij het coachen van burgers tot competente burgers, niet kunnen bijdragen aan een groter succes?"

¹³ Uit de 'Interne richtlijnen Uitvoeringsvoorschrift wijkactiviteiten en participatie', programma Wijkontwikkeling: "De activiteit wordt georganiseerd voor bewoners, door bewoners, in eigen wijk." "Bij de organisatie van activiteiten kunnen bewoners, indien noodzakelijk, ondersteund worden door externen. De kosten van deze inzet maken deel uit van de begroting voor deze activiteit en worden met de rekening en verantwoording van de activiteit tegelijk verantwoord." In de Uitvoeringsvoorschriften is geregeld dat subsidie bedoeld is voor bewonersgroepen en bewonersorganisaties, met of zonder rechtspersoonlijkheid: "Aan bewonersgroepen en -organisaties in Nijmegen kan het college een tijdelijke subsidie verlenen voor activiteiten en organisatiekosten."

Geen open markt

Publieke ondernemers zitten geregeld in het gat tussen enerzijds welzijnswerk en anderzijds commerciële activiteiten. Potentieel dus een niche- markt. Maar, is er sprake van een open speelveld voor andere ondernemers? Het zijn de initiatiefnemers (specifieke zzp-ers, bepaalde publieke ondernemingen) die nu worden ondersteund met gemeenschapsgeld, en niet de concurrentie ¹⁴. Het buurtcafé zou waarschijnlijk ook graag ontmoeting tussen wijkbewoners faciliteren. Is dit voldoende rechtmatig? En, is er geen sprake van 'subsidievervuiling' richting het zzp-circuit? Naast concurrerende zzp-ers en het regulier bedrijfsleven zijn ook zorg- en welzijnsinstellingen en de gemeente zelf (bijvoorbeeld VSA met accommodatieverhuur) actief in de markt.

Afhankelijkheid van initiatiefnemers en klein kader

Veel casussen worden gekenmerkt voor 1 of 2 initiatiefnemers. Vallen deze drijvende krachten weg dan is de toekomst van de publieke onderneming in het geding. Zeker als de verdere organisatie bestaat uit een relatief klein kader.

Onvoldoende draagvlak in de wijk

De afwezigheid van wijkbinding kan een bedreiging zijn. Er ontstaat momenteel 'een markt' in bewonersbedrijven, waarbij soms initiatiefnemers van buiten de wijk zich melden (zoals voorbeeld De Broederij). Zijn dit in de wijk gewortelde publieke ondernemingen? Heeft dit consequenties voor het draagvlak in de wijk? Ook andere factoren kunnen natuurlijk bepalend zijn voor draagvlak. Is er bijvoorbeeld voldoende representativiteit, sluiten de initiatiefnemers aan bij de specifieke bevolkingsaard in de wijk (voorbeeld Wijkfabriek Wolfskuil)?

Efficiency in relatie tot bestaand aanbod wijkvoorzieningen

Als publieke ondernemingen zich in een markt begeven, zijn er dan ook concurrenten? Is er sprake van het kannibaliseren van andere initiatieven? De Nijmeegse casussen lijken vooral een leemte op te vullen, in wijken of stadsdelen waar relatief weinig wijkactiviteiten en wijkaanbod is. Maar het is wel goed om een dergelijke analyse te maken vanuit het perspectief van de gemeente.

Samenwerking met gemeente

Aandachtspunten zijn wederzijdse verwachtingen, de opstelling van ambtenaren, transparantie en doorlooptijden. Ook complexiteit en precedentwerking/rechtsgelijkheid vragen attentie.

¹⁴ Initiatiefnemers nemen zelf meestal een financiële positie in de onderneming. In elk geval in de startfase, waarbij zij uur-factureringen in de subsidieaanvragen opvoeren. En naar verwachting ook in het vervolg.

Duidelijke rollen en wederzijdse verwachtingen

Helderheid, en het liefst overeenstemming over de rol van de gemeente is belangrijk. Wat kunnen gemeente, publieke onderneming en andere (maatschappelijke) instellingen van elkaar verwachten als het gaat om betrokkenheid en taken? Een gezamenlijk vertrekpunt kan cruciaal zijn voor het verloop van participatietrajecten. Het vooraf expliciet maken van wederzijdse verwachtingen verdient een vervolg tijdens het traject: verwachtingenmanagement. Initiatiefnemers vertonen soms een eisende houding, en sturen aan op een actieve(re) rol voor de gemeente. Het is een aandachtspunt als gemeente duidelijk te communiceren over de inzet en eventuele grenzen.

Open en constructieve opstelling van ambtenaren

Uit de casussen komt naar voren dat gelijkwaardigheid tussen bewoners en professionals een duidelijke succesfactor kan zijn. Initiatiefnemers ervaren graag een open, ruimtegevende en constructieve opstelling van ambtenaren. Door bijvoorbeeld ideeën uit te werken en consequenties van keuzes laten zien. Dat zijn succesfactoren die we in Nijmegen terugzien. Vooral als er drempels zijn (bijvoorbeeld wet- en regelgeving) vragen burgers flexibiliteit, goede uitleg en voortgangsmeldingen over processen (zoals behandeling van vergunningen).

Rond deze basishouding is het van belang dat de ambtenaar kan werken vanuit een gevoel van veiligheid, om ruimte te geven en risico's te kunnen nemen. Ambtenaren moeten ook toetsen en beoordelen. Immers er wordt een beroep gedaan op publieke middelen. In die zin is er geen gelijkwaardige positie. Dat neemt niet weg dat een open en transparante houding gewenst is. De 'eerste ring' van ambtenaren waar contact mee is, zit in de ervaring van initiatiefnemers vaak goed in deze rol. Maar niet altijd, en dieper in de organisatie wordt het soms moeilijker.

Korte doorlooptijden en transparantie belangrijk

Bij meerdere initiatieven blijkt dat niet altijd duidelijk is wat er gaande is rond bijvoorbeeld accommodaties, subsidieaanvragen en vergunningen. Actieve bewoners zien graag een hogere handelingssnelheid en transparantie over belemmeringen. Dit helpt bij het managen van verwachtingen, en is een manier om tot een gelijkwaardige samenwerking te komen. Waarbij de gemeente toch de nodige zorgvuldigheid kan bewaren. Wat opvalt, is dat initiatiefnemers (te?) veel contact met de gemeentelijke systeemwereld hebben, met uiteenlopende ervaringen. Wellicht is het een optie om een schakel tussen gemeente en bewoners in te stellen die de doorgeleiding, afstemming en continuïteit binnen de gemeente voor rekening neemt. Actieve bewoners stellen één coöperatief en proactief aanspreekpunt op prijs. *Zou een bedrijvenloket hier een rol in kunnen spelen?*

Complexiteit en precedentwerking/rechtsgelijkheid

Wil en mag de gemeente uitzonderingen maken omdat een initiatief een bepaald maatschappelijk rendement realiseert? Krijgt deze een streepje voor bij de aanbesteding van het groenonderhoud? Of alleen als ze bijvoorbeeld de winst investeren in de openbare ruimte? Mag dit juridisch? En wat als activiteiten in

strijd zijn met het bestemmingsplan? En de horecaverordening? Hoe zit het met concurrentievervalsing? Eerdere horecaondernemers mochten nooit iets beginnen in deze omgeving?

Dilemma's in vergunningverlening zijn in dit verband complexiteit en precedentwerking. Brede maatschappelijke initiatieven (met maatschappelijk belangen als ontmoeting, meer samenwerking, tijdelijke coalities, faciliteren van zzp-ers) zijn vaak niet te vangen in vaste gemeentelijke kaders en tabellen. Dat maakt toetsing moeilijk (bijvoorbeeld verkeerstechnisch, omgevingshinder). Precedentwerking en rechtsongelijkheid moeten daarbij zoveel mogelijk worden vermeden.

3.5 Aandachtspunten en aanbevelingen

Op basis van de SWOT-analyse van Nijmeegse casussen en literatuurstudie komen we ten behoeve van de gemeentelijke positiebepaling tot aandachtspunten:

- Naar verwachting zullen we ons vaker tot initiatieven van publieke ondernemers moeten verhouden. Voor de gemeente is het dan belangrijk vroegtijdig aan positiebepaling te doen. Dit om bijvoorbeeld keuzes rond inzet en financiële bijdragen te vergemakkelijken.
- Deze positiebepaling kan qua proces door een breed samengestelde adviesgroep worden opgepakt. Dit zou bijvoorbeeld de reeds bestaande projectgroep participatie kunnen zijn (aangevuld met EZ/MO en Lean). Belangrijk daarbij is een logische 'interne eigenaar' te benoemen, en ook de uitgangspunten van dienstverleningsprogramma 'Lean' mee te nemen.
- Als hulpmiddel kan er intern een checklist worden gebruikt, waarbij de vraagstellingen uit dit onderzoek relevante voorbeelden kunnen zijn. Bijvoorbeeld:
 - hoe scoort de onderneming op door de LSA geformuleerde basisprincipes?
 - Wat wil de onderneming aan maatschappelijke waarde toevoegen?
 - Overheerst een ondernemersdoel of maatschappelijke betrokkenheid? Bewoners of ZZP-ers?
 - Hoe betrouwbaar/kansrijk/realistisch is de maatschappelijke businesscase? Dekking startup-investeringen? Exploitatiebaten (reguliere inkomsten)?
 - Hoe is de dagelijkse organisatie opgebouwd? Is er professionele ondersteuning?
 - Welk draagvlak zien we, hoe zijn wijkbewoners betrokken?
 - Op welke thema's zijn er raakvlakken met de gemeente?
- Ten aanzien van financiering van publieke ondernemers uit publieke middelen is het aandachtspunt dat er geen structurele dubbelingen met de reguliere maatschappelijk instellingen ontstaan. M.a.w. als er clientgroepen worden begeleid door de publieke ondernemingen die bijvoorbeeld ook tot de klanten van een welzijnsorganisatie behoren kan er niet 2x uit publieke middelen worden bijgedragen. Het gesprek over "nieuw voor oud" dient dan tijdig op het juiste (programma)managementniveau te worden geagendeerd. Dit ongewenste "opplussen" zou eventueel wel tijdelijk kunnen.

Bijlage: ‘Maatschappelijke waarde’ in beeld brengen

Voorafgaand aan voorliggende studie heeft een oriëntatie op het in beeld brengen van publieke ondernemingen plaatsgevonden. De resultaten zijn in deze bijlage samengevat.

Publieke waarde

In het boek “**Hoe waardeer je een maatschappelijke initiatief, handboek voor publieke ondernemers**”¹⁵ worden publieke ondernemers opgeroepen hun toegevoegde waarde richting gemeente aan te tonen. Dit door de maatschappelijke of publieke waarde van het initiatief vast te stellen. En door aan te geven of pijnpunten en dilemma’s zijn te compenseren door een meerwaarde. Wat maakt het verschil? Van wie en voor wie is het initiatief? Waar slaat de winst neer?

Burgers en bedrijven zijn steeds actiever publieke oplossingen gaan maken. Maatschappelijke ondernemingen creëren maatschappelijke waarde. Ze benoemen een maatschappelijk probleem en lossen deze op, gericht op mensen. Een initiatief dat werkt kan structureler worden, als een publieke onderneming. Vanuit onzekerheid en incidentele bekostiging naar een stabiele situatie met meer structurele financiering.

Legitimiteit, betrokkenheid en rendement

In een businessplan kan beroep worden gedaan op financiering door de gemeente, door aan te geven welke verschillen de onderneming maakt, wie klanten, personeel en grondstoffen zijn en waar de winst neerslaat.

Legitimiteit:

Wat maakt het verschil? Initiatieven zijn vaak preventief en laagdrempelig toegankelijk. Door mensen vroegtijdig te ondersteunen kan de gemeente hogere sociale kosten en zorgkosten voorkomen, maar dat is moeilijk aan te tonen. De leefomgeving verbetert door gezamenlijke inzet van burgers. Dat versterkt de sociale cohesie. Er is soms spanning tussen het faciliteren van vermaak enerzijds (bijv. in gesubsidieerd pand) en hulp/ondersteuning anderzijds. Hoeveel hulp en ondersteuning moet er tegenover staan?

- Welke toegevoegde waarde lever je voor de samenleving?
- Zijn er andere partijen die dezelfde waarde creëren?
- Is de toegevoegde waarde die je creëert complementair aan andere partijen?
- Hoe verschillen je beoogde resultaten?
- Waar botsen je doelstellingen op bestaande regels en beleid?
- Welke activiteiten onderneemt u die niemand anders onderneemt? Beter dan anderen? Beter door samenwerking met anderen? In aanvulling op anderen? Concurrerend met anderen?

¹⁵ “Hoe waardeer je een maatschappelijke initiatief, handboek voor publieke ondernemers” – 2015 – H. Kruiter e.a.

Betrokkenheid

Van wie en voor wie, eigenaarschap? Van wie is het probleem, en van wie de oplossing? Klanten zijn vaak de gemeente(lijke diensten), burgers, woningcorporaties, financiers. Insteek is vaak dat mensen elkaar onderling beter kunnen helpen dan dat professionals dat kunnen.

Dilemma's: Maatschappelijk meerwaarde is niet altijd gemeentelijke meerwaarde. Bijvoorbeeld als er door een initiatief externe financiering wegvalt. Of als de gemeente helemaal niet minder zorg kan inkopen.

Niet iedereen in straat of buurt zal achter de plannen staan. In- en uitsluiting: wie mogen er wel en niet meedoen in een initiatief, wie mogen er klant zijn. En hoe om te gaan met 'freeriders'?

- Waarom ben jij eigenaar van dit probleem?
- Waarom zou de gemeente eigenaar van dit probleem moeten zijn?
- Wie zou er nog meer eigenaar van dit probleem moeten zijn?
- Hoe kunnen mensen hun betrokkenheid vormgeven?
- Wat verwacht je van je zelf?
- Wat verwacht je van de gemeente (geld, legitimatie, iets anders)? Van anderen?

Rendement

Waar slaat de winst neer? Bij leefbaarheidsinitiatieven is het versterken van menselijke relaties vaak het doel. Zowel hulpontvangers als hulpgevers profiteren: de kwaliteit van leven gaat omhoog. De winst slaat vaak neer door een kostenbesparing. Dat wordt vaak pas op termijn duidelijk. Dat is winst voor de gemeente, zorgverzekeraar, het Rijk en de samenleving als geheel.

De winst slaat in eerste instantie neer bij de mensen die in de buurt of straat wonen. Daar neemt de leefkwaliteit toe. De buurt wordt mooier, en er zijn meer activiteiten om samen met buurtgenoten aan mee te doen. In de tweede plaats kan dit goedkoper zijn voor de gemeente. Het onderhoud van groen, parken en speeltuinen kost veel geld. Als bewoners een deel van deze taken overnemen kan de gemeenten kosten besparen.

- Voor welke publieke waarden zou je de samenleving willen laten betalen?
- Waarom moet de samenleving hiervoor betalen? (Omdat het een publiek probleem is en de kosten te groot zijn om aan particulieren over te laten?)
- Welke partijen moeten deze publieke middelen betalen?
- Hoeveel moet de samenleving hiervoor betalen? Wie betaalt welk deel?
- Welk deel van de toegevoegde waarde is uit te drukken in geld?
- Waar slaat de winst neer? (Bij voorkeur bij de doelgroep)