


# Eindverslag verkenning ●

Gesprekken met instanties en belanghebbenden over bewonersparticipatie

U kunt dit deel van het rapport citeren als:

Busscher, N. & Postmes, T. (2021). Eindverslag verkenning. Gesprekken met instanties en belanghebbenden over bewonersparticipatie. In: Busscher, N., Postmes, T., Hupkes, S., Adams, W.J. (2021). Perspectief van bewoners in de versterking. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.



De afgelopen maanden heeft het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen (deels samen met BZK) gesprekken gevoerd met instanties en actoren die invloed hebben op besluitvorming over en uitvoering van bewonersparticipatie. Er zijn 15 gesprekken gevoerd. Deze gesprekken waren vertrouwelijk van aard. De verschillende lagen van de overheid zijn geconsulteerd: Rijk, provincie en gemeenten. Daarnaast is er gesproken met de betrokken instanties en de maatschappelijke organisaties. De vragen die aan bod kwamen waren: Wat is de visie van actoren op participatie? Wat zijn hun ervaringen, wensen en behoeften? Hoe kan de participatie van bewoners bij de versterkingsoperatie verbeterd worden? En hoe kijken verschillende stakeholders aan tegen het idee van een ExpertiseLab (een club experts) waar zij mee zouden kunnen samenwerken?

Het resultaat van deze gesprekken is een beter inzicht in de behoeften van de verschillende actoren, de verbeterpunten en kwetsbaarheden van het huidige beleid en ook de behoefte aan samenwerking en ondersteuning op gebied van participatie.

Aan de ene kant onderschrijft bijna iedereen die we gesproken hebben het belang van betere participatie in de versterkingsoperatie en daarbuiten. Verschillende partijen geven aan dat de participatie in de versterking op dit moment op verschillende momenten onvoldoende is en dat het veel beter moet. Andere partijen wijzen erop dat er al veel goeds gebeurt, maar zij verwijzen volgens ons vooral naar collectieve participatietrajecten die niet direct aan de versterking raken, zoals bij Nationaal Programma Groningen (in het bijzonder Toukomst) of bij gemeenten.

In sommige gesprekken werd duidelijk dat er onder meer bij maatschappelijke organisaties, maar ook bij enkele van de instanties, scepsis is over de kans van slagen van het verbeteren van participatie in de huidige situatie. Eén partij acht dit zelfs kansloos. De kern van de scepsis zit op 2 punten. Enerzijds signaleert men dat het verbeteren van participatie al heel lang met de mond wordt beleden ('bewoner centraal'), maar de praktijk is vaak anders. Anderzijds twijfelt men aan de haalbaarheid: binnen de huidige versterkingstrajecten en werkwijzen zou het aan ruimte ontbreken om participatie te verbeteren.

Daarnaast kregen wij ook veel vragen: was deze poging om participatie te verbeteren niet gewoon *window dressing* van BZK of betrokken instanties? Onze indruk is dat er veel wantrouwen te overwinnen zal zijn.

In de gesprekken kwam het onderwerp vertrouwen ook op andere manieren terug. Er is een complexe geschiedenis van gebroken beloftes en oud zeer, waardoor samenwerking en dialoog vastlopen. Onze indruk is dat het slagen van huidige en toekomstige participatietrajecten af zal hangen van de kwaliteit van de onderlinge relaties. We signaleren wel een dilemma: om participatie te realiseren moet er vertrouwen zijn en om vertrouwen terug te winnen moet er meer participatie plaats vinden.

Er werd gereflecteerd op de uitdagingen voor participatie op drie verschillende niveaus: (1) het participeren op individueel niveau van woningen en woonobjecten, (2) het collectieve niveau van gebieden, dorpen en wijken, en ook (3) het niveau waar beleid wordt gemaakt. Deze niveaus zijn nauw met elkaar verbonden: wanneer op het ene niveau participatie onvoldoende is, is de kans dat participatie in een ander niveau slaagt ook klein.

Binnen de kaders van bestaande regelingen en het bestuursakkoord (de huidige uitvoeringspraktijk) ligt de nadruk erg op het individu. De uitdaging ligt deels ook (en volgens sommigen vooral ook) op hogere niveaus van straat, wijk etc. Er lopen verbetertrajecten om participatie op individueel niveau naar een hoger plan te tillen: het KAW verbetertraject in opdracht van de NCG. Op collectief niveau zet het NPG onder andere in op bewonersparticipatie met 'Toukomst' om het toekomstperspectief van de regio te verbeteren, maar dat staat los van versterking. Dit lijkt ook een nadrukkelijke wens van het NPG, die

liefst niet met schade en versterking te maken lijkt te willen hebben.

Door meerderen werd het belang benadrukt van participatie op het niveau van besluitvorming. Het bestuursakkoord kwam volgens verschillende actoren tot stand zonder betekenisvolle participatie van de maatschappelijke organisaties.

Het goede nieuws is verder: eigenlijk iedereen die we spraken was positief over het opzetten van en samenwerking met het ExpertiseLab. Gemeenten gaven aan behoefte te hebben aan concrete hulp bij ingewikkelde trajecten.

Hieronder een overzicht van de gemaakte punten.

## Algemene inzichten

- Iedereen onderschrijft het belang van betere participatie. Op het moment zien we een lappendeken aan participatievormen en initiatieven. Niemand lijkt goed overzicht te hebben over wat er allemaal loopt, hoe dit loopt en met wat voor resultaten. Hier is behoefte aan. De inventarisatie die het Kennisplatform maakt wordt dan ook als waardevol gezien. Echter, zou hier nog een slag overheen moeten om de *lessons learned* te destilleren.
- Er lopen al enorm veel versterkingstrajecten met verschillende vormen van inspraak van bewoners. Er is enige scepsis over de vraag of het nog zal lukken om ruimte te maken voor participatie binnen lopende trajecten. Per gemeente verschilt dit, mede omdat gemeenten in andere fases van de versterkingsoperatie zitten.
- De reacties op het ExpertiseLab waren over het algemeen positief: deze experts zouden als vraagbaak kunnen dienen bij ingewikkelde vraagstukken in dorpen en wijken. Ook was er enige scepsis: weer een clubje dat adviseert, maar mogelijk niets uithaalt.
- Er was ook kritiek op/scepsis over waarom dit project nu pas wordt gestart, na een jarenlange bestuurlijke worsteling over de aanpak en governance, die uiteindelijk resulteerde in het bestuursakkoord. In één gesprek werd het Kennisplatform erop gewezen dat BZK geen betrouwbare en geloofwaardige partner was om mee samen te werken: aan de voorwaarden voor participatie is niet voldaan totdat BZK de ruimte schept voor participatie in besluitvorming en voor bewoners in de uitvoering.

## Visie

- Participatie vindt op meerdere niveaus en lagen plaats en deze zijn met elkaar verbonden: zo staat het individuele niveau niet los van het Rijk. Bij de bestuurlijke afspraken zie je dit sterk, afspraken op dit niveau beïnvloeden de individuele mogelijkheden voor participatie. Tegelijkertijd is het ook zo dat externe invloeden de kwaliteit van participatie beïnvloeden en bemoeilijken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de corona-maatregelen en de stijgende bouwkosten (deze hebben geleid tot oponthoud en onzekerheid).
- Er zijn in de toekomst aanknopingspunten mogelijk op het gebied van duurzaam herstel (het combineren van schadeherstel, versterking en verduurzaming). Hierbij kunnen de wensen van bewoners veel beter worden meegenomen. Hier zijn verschillende niveaus van participatie mogelijk: individueel, collectief en op het gebied van interactieve beleidsvorming.

- Er kwam een suggestie om te leren van andere ingewikkelde dossiers, bijvoorbeeld Schiphol waar de OmgevingsRaad Schiphol (ORS) is opgezet. Dit was een bestuurlijk maatschappelijke tafel met inspraak van gemeenten, provincies, bedrijven, maatschappelijke organisatie en bewoners. ORS is ook verankerd in wetgeving en geeft zwaarwegende adviezen aan het kabinet over Schiphol.

## Ervaringen, wensen en behoeften

- Gemeenten onderstrepen het belang van participatie. Ze zien veel mogelijkheden, maar ook zij lopen soms vast. Het is lastig voor gemeenten om de huidige regels en alle veranderingen in het dossier goed uit te leggen.
- Op het moment zijn er legio regelingen en subsidies aan te vragen, voor bewoners maar ook voor gemeenten zelf. Het is lastig om dit in goede banen te leiden, zeker omdat gemeenten met een gebrek aan capaciteit een ingewikkelde opgave hebben. Om dit te bespoedigen zal het makkelijker moeten worden om de verschillende potjes geld bij elkaar te harken. Dit is een uitdaging, maar wel de sleutel tot het vergroten van de participatiemogelijkheden.
- Het is té ingewikkeld om participatie te realiseren als met veel verschillende (subsidie-) regelingen en partijen afstemming moet worden gevonden. Dit maakt het heel moeilijk om een opgave integraal aan te pakken. Er is dus betere afstemming en samenwerking nodig tussen IMG en NCG ten behoeve van bewoners.
- In de praktijk zijn er veel obstakels voor participatie. Denk hierbij aan sociaal-economische uitdagingen van het gebied, maar ook de wederzijdse afhankelijkheid van bewoners die onder één dak wonen (zoals in een rijtje of twee-onder-een kap). Het bestuursakkoord is erg individueel ingericht en dit brengt uitdagingen met zich mee op straat, wijk en dorpsniveau.
- Het is van belang dat participatie op verschillende momenten in de beleids- en uitvoeringsprocessen plaatsvindt: vooraf, tijdens en bij evaluatie.
- Er werd onderstreept dat het van belang is aan het begin van het versterkingsproces duidelijk te maken wat de ruimte voor bewoners is binnen het participatietraject. Dus een stukje verwachtingsmanagement in wat er wel en wat er niet met de input gedaan wordt.
- Er was een suggestie om *quick wins* in kaart brengen voor het verbeteren van participatie.
- Processen in de versterking worden momenteel voornamelijk juridisch ingestoken en hierdoor wordt participatie door instanties als de NCG maar weinig gefaciliteerd terwijl dit wel het verschil kan maken voor bewoners.

## Vertrouwen

- Het belang van een betrouwbare overheid die zich aan de gemaakte afspraken houdt werd genoemd als succesfactor voor participatie.
- Het herstellen van de relaties tussen bewoners, bedrijfsleven en overheid lijkt cruciaal, anders heeft participatie weinig zin.

- Om vertrouwen terug te winnen moeten er meer inspraak zijn op verschillende niveaus: individueel, collectief (dorp en wijk) en ook op beleidsniveau. De maatschappelijke organisaties hebben naar hun gevoel te lang langs de zijlijn gestaan in de ontwikkeling van het beleid. Hier ligt wel een dilemma, waar ligt de scheidslijn tussen actievoeren en participeren op beleidsniveau? Het maken van duidelijke afspraken hierover is belangrijk.
- Er is meer transparantie nodig in de afspraken tussen NCG en andere partijen (bijvoorbeeld woningcorporaties).
- Er is ook veel behoefte aan een stabiele koers in het dossier. Het dossier zit vol met koerswijzigingen die veel actoren als verstoring ervaren voor bewoners. Er is behoefte aan uniformiteit en continuïteit in de aanpak. De huidige regels zijn niet te volgen en complex en daardoor soms moeilijk uitlegbaar. Daarnaast brengen en vergroten ze ongelijkheid. Deze koerswijzigingen maken het voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties moeilijker om een betrouwbare partner voor bewoners te zijn, terwijl betrouwbaarheid een randvoorwaarde is voor participatie.
- Participatie op het niveau van het individu en collectief is ongeloofwaardig zonder dat bewonersinitiatieven ook op hoger (bestuurlijk) niveau kunnen participeren. Er is een vorm van participatie nodig waar bewoners daadwerkelijk invloed hebben. Omdat bewoners participatieprocessen nu niet zelf vormgeven, ervaren ze geen regie en ontstaat wantrouwen.

## **Verbetering en belemmeringen participatie**

- Goede participatie is alleen mogelijk bij gelijkwaardigheid tussen gesprekspartners en wanneer de overheid faciliteert.
- Participatie gaat samen met goede communicatie en zorgvuldigheid. Er is een juiste bejegening nodig. Dit moet komen vanuit alle partijen, maar ook zeker de NCG werd genoemd.
- Er lijkt een andere houding nodig van instanties om bewoners mee te krijgen. Dit wordt gezien als een belangrijke voorwaarde om überhaupt aan participatie te beginnen. Dit is ook belangrijk in het kader van de Omgevingswet: gemeenten en uitvoeringsdiensten moeten veel meer faciliteren en meedenken.
- Gemeenten staan voor een enorme opgave, sommige gemeenten kampen met capaciteitsproblemen.
- Er heerst veel ongelijkheid door alle regelingen. Sommige mensen kunnen aanspraak maken op bepaalde regelingen terwijl anderen er lukraak buiten lijken te vallen. Het gaat hier om schade, versterking, waardedaling, de immateriële schaderegeling en de beschikbaarheid van subsidies.
- Er is behoefte aan het opleiden/trainen van mensen om participatieprocessen beter te begeleiden. Het gaat hier bijvoorbeeld om mensen in dorpsbelangenverenigingen en andere instanties. Zij moeten een gelijkwaardige gesprekspartner worden om dingen voor elkaar te krijgen en zeggenschap te krijgen.
- Om mensen beter te betrekken, zou er gebruik gemaakt kunnen worden van innovatieve digitale tools .



## Expertiselab

- Het ExpertiseLab zou gebruikt kunnen worden om bepaalde vraagstukken (ad-hoc) neer te leggen. Zij zouden dan een soort vraagbaak functie vervullen. Hier is zeker behoefte aan. Er is baat bij meer collectieve expertise, bijvoorbeeld met betrekking tot:
  1. (digitale) tools waardoor je bewoners beter mee kan nemen;
  2. het betrekken van mensen die buiten de versterking en de vele regelingen vallen;
  3. het waarborgen van representatie bij collectieve participatietrajecten.
- Er is behoefte om uit te zoeken waar ruimte is voor participatie binnen de huidige aanpak. Een nieuw advies moet niets veranderen ten nadele van bewoners. Het belang van de bewoners moet centraal staan.
- Alles wat er wordt opgeleverd door het Kennisplatform, maar ook door het ExpertiseLab, moet in de implementatie niet meer tijd kosten maar vooral tijd besparen.
- De wens werd ook uitgesproken om het ExpertiseLab te gebruiken om bewoners, bedrijfsleven en overheid te verbinden.
- Er is een wens om gebruik te maken van de informatie en onderzoeksresultaten die al beschikbaar zijn (bijvoorbeeld het Sociaal handvest, Crisis op de klei, verschillende handboeken over participatie, van Onderen). Hier wordt ook verwezen naar lokale kennis en kennis bij gemeenten. Verschillende actoren en kennisbronnen moeten elkaar versterken en niet beconcurreren.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> In dit kader maakte het Kennisplatform een leeslijst (Bijlage 3).