


Eindverslag inventarisatie bestaande werkwijzen ●

Gesprekken met professionals bij gemeenten en (uitvoerings-) instanties

U kunt dit deel van het rapport citeren als:

Hupkes, S. & Adams, W.J. (2021). Eindverslag inventarisatie bestaande werkwijzen. Gesprekken met professionals bij gemeenten en (uitvoerings-) instanties. 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 geïnventariseerd welke projecten en initiatieven met betrekking tot bewonersparticipatie er al zijn. Deze inventarisatie beperkt zich niet tot bewonersparticipatie in de versterking. Ten eerste leverde dit een overzicht op van *batches*, pilots, programma's en bewonersinitiatieven (zie bijlage 1). Daarnaast voerden we een aantal verdiepende gesprekken over bewonersparticipatie: bij wat voor opgaven willen professionals bij gemeenten en instanties bewoners betrekken; hoe doen ze dat; wanneer doen ze dat; waar gaat dat wel en niet goed?

We vonden voor dit verdiepende deel van de inventarisatie gesprekspartners bij op één na alle aardbevingsgemeenten. Onder deze gesprekspartners zijn professionals die zich bezig houden met gebiedsgericht werken en projectmanagers bij de gemeente en de NCG die zich primair richten op de versterking. In totaal spraken wij 13 mensen. De gesprekken waren vertrouwelijk van aard. Wij hebben niet gesproken met bewoners. Hun ervaringen maakten geen deel uit van deze inventarisatie.¹

Een *top-down* benadering, namelijk een overzicht van alle regelingen en processen die bewoners binnen de versterking kunnen doorlopen, vormde het startpunt van de inventarisatie. Met de interviews beoogden we dit overzicht aan te vullen en vooral ook in te vullen: wat gebeurt er precies met betrekking tot bewonersparticipatie in deze trajecten? Door de veelheid aan en complexiteit van *batches*, pilots, programma's en initiatieven is het echter nagenoeg onmogelijk hier goed inzicht in te verschaffen. De verschillen tussen project en trajecten omvatten meer dan alleen de regeling of werkwijze die gehanteerd wordt, waardoor aangegeven wat doorslaggevend is voor succesvolle participatie op basis van dit onderzoek niet mogelijk is. Dit geldt ook voor de uitgewerkte voorbeelden: ze geven inzicht in hoe het kan lopen, maar waarom is niet eenduidig vast te stellen.

Het verslag van de gesprekken schetst de stand van zaken, de belemmeringen, de successen en de voorwaarden die in de interviews naar voren kwamen. Op sommige punten kwam uit de gesprekken een bijzonder eenduidig beeld naar voren, terwijl op andere vlakken de verschillende perspectieven elkaar (licht) tegenspreken. Hieronder schetsen we puntsgewijs de belangrijkste indrukken die uit deze gesprekken naar voren kwamen. We richten ons op drie niveaus waarop betrokkenen spreken over participatie: (1) het individu, (2) de gemeenschap en (3) beleid. Daarnaast bespreken we een aantal (4) voorbeelden van versterkingsprojecten in dorpen en wijken.

De verschillende niveaus waarop bewoners participeren hangen nauw met elkaar samen. Dit komt duidelijk naar voren in de voorbeelden: waar bewoners samen wonen – onder één dak, in een wijk of in een dorp – moeten bewoners als individuele eigenaren én als gemeenschap participeren in de versterking.

¹ Wel zijn recent de ervaringen van bewoners met participatie zijn onderzocht door het onderzoeksconsortium Gronings Perspectief. In het bijzonder wijzen wij op Postmes et al. (2019). Samenhang en samenwerking in het gaswinningsgebied en het vervolgonderzoek in hoofdstuk 8 van Stroebe et al. (2021). Eindrapport Gronings Perspectief fase II. Voor beide rapporten zie <https://www.groningsperspectief.nl/>

Uit de gesprekken blijkt dat de versterking veel vergt van bewoners en gemeenschappen. Bewoners moeten zich niet alleen bezig houden met een verbouwing waar ze niet om gevraagd hebben, ze moeten hierin soms (bijvoorbeeld bij rijtjeshuizen) ook nog overeenstemming vinden met hun burens. Bewoners moeten kunnen participeren en er moet keuzevrijheid geboden worden, maar ze moeten, gezien het gedwongen karakter van de versterking, ook ontzorgd worden.

Betrokken professionals zien mogelijkheden om beiden te doen, maar worden beperkt door starre regels en procedures, tekortschietende budgetten en tijdsdruk. De veranderende regels en beleidskaders frustreren ontzettend. Voor professionals maakt dit het soms onmogelijk om een betrouwbare gesprekspartner te blijven voor bewoners. Ook waar professionals door hun inzage in het proces begrip kunnen opbrengen voor de verschillen die ontstaan door veranderende veiligheidsnormen of door de lange wachttijden, blijven ze dit moeilijk uitlegbaar vinden voor bewoners.

1. Individu

- In de versterkingsopgave is bewonersparticipatie een juridische vereiste: er kunnen geen versterkingsmaatregelen worden uitgevoerd zonder toestemming van de bewoner.
- Het versterkingsadvies wordt bij bewoners thuis in een keukentafelgesprek besproken en uitgelegd. Daarna volgen een aantal gesprekken om op basis van het versterkingsadvies tot een uitvoeringsplan te komen. De gesprekken gaan over de versterkingsmaatregelen én zijn een kans om te kijken of deze mogelijk te combineren zijn met bewonerswensen. Hoeveel gesprekken er nodig zijn, hangt af van de behoefte van de bewoner.
- Professionals betrokken bij deze keukentafelgesprekken geven aan dat deze werkwijze werkt. Het biedt de mogelijkheid bewoners goede uitleg over de versterking te geven, rekening te houden met de situatie van bewoners en op basis hiervan maatwerk te leveren. Voorwaarde is wel dat regelingen en budgetten ook ruimte bieden om hier navolging aan te geven.
- Bewoners worden door de NCG uitgenodigd om te participeren op het moment dat er een versterkingsadvies ligt. Aan het begin van de versterkingsoperatie, vermoedelijk van 2016 tot 2018, werden bewoners eerder betrokken: vanaf het moment van de opname werden keukentafelgesprekken gevoerd. Sommige professionals geven aan dat dit door de huidige omvang van de versterkingsoperatie niet langer mogelijk is.
- Vooral waar sloop-nieuwbouw plaatsvindt met veel ruimte voor bewonersparticipatie, liggen er veel taken en keuzes bij bewoner in het bouwproces. Bewoners kunnen dit van tevoren niet altijd overzien. In sommige gevallen gaat het om bewoners die zelf nooit voor dergelijke verantwoordelijkheden hadden gekozen. De gemeenten en de NCG zetten hier niet alleen in op het organiseren van bewonersparticipatie, maar ook op het ontzorgen van bewoners. Ze signaleren dat voor bewoners veel keuzes moeten maken of zelf budgetten moeten beheren kan leiden tot veel stress.

- Het is van belang dat het voor bewoners van tevoren duidelijk is waarover zij kunnen meepraten, wat er met hun input zal worden gedaan en met welke financiële kaders en beperkingen zij rekening moeten houden. Professionals spreken hier ook wel over radicale transparantie. Bijvoorbeeld: het werkt zeer frustrerend als bewoners moeite steken in het maken van plannen waarvoor in een later stadium geen tijd of budget blijkt te zijn.

- Bewonersparticipatie vergt tijd.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ervaringen van woningbouwcorporaties. Om een huurwoning te kunnen verbouwen heeft een woningbouwcorporatie toestemming nodig van de huurder of, als het om een gebouw met minimaal 10 woningen gaat, van tenminste 70% van de huurders (Woningwet 2015). Om dit te realiseren start een woningbouwcorporatie in veel gevallen 18–24 maanden vóór het beoogde begin van de uitvoering met bewonersparticipatie: bewoners worden geïnformeerd en meegenomen in de besluiten.

Deze tijd wordt gebruikt voor het opbouwen en vervolgens behouden van wederzijds vertrouwen. Er kan eigenlijk geen versnelling worden ingezet in dit soort participatietrajecten: als je bewoners niet genoeg tijd geeft, raakt dit vertrouwen beschadigd en wordt samenwerken moeilijk.

- Er zijn momenten nodig waarop bewoners keuzevrijheid ervaren. De praktijk leert dat bewoners goed beslissingen kunnen nemen over de versterking mits er duidelijke keuzes te maken zijn en deze op een behapbare wijze aan hen gepresenteerd worden.
- De bewoner centraal willen stellen kan niet leiden tot één specifieke aanpak. De bewoner centraal betekent juist “passend bij de bewoner”. Hoe dit binnen elk versterkingstraject vorm krijgt, moet in dialoog met de bewoner worden onderzocht.
- De houding van de professional die de bewoner begeleidt is belangrijk. Deze moet én de technische aspecten van een verbouwing en versterking kunnen overzien én goed kunnen luisteren naar de bewoner.

2. Gemeenschap

Algemeen

- Voor veel gemeenten speelt bewonersparticipatie een belangrijke rol, bijvoorbeeld voor het in stand houden van voorzieningen of het bevorderen van sociale cohesie. In grote (samengestelde) gemeenten kan bewonersparticipatie een belangrijke rol spelen in het behouden van de identiteit van dorpen.
- Er kan een tegenstelling ontstaan tussen de aanpak van bewonersparticipatie van gemeenten en de bewonersinitiatieven die vooral in kleine kernen een lange historie hebben. De aanpak van de overheid is doorgaans gericht op participatie door individuele bewoners en is opgavegericht. Bij een collectieve aanpak, bijvoorbeeld via dorpsbelangenverenigingen, lijkt de nadruk sterker te liggen op het belang van de gemeenschap.
- De welwillendheid onder bewoners om mee te denken over de toekomst van hun woonplaats is groot, óók in het gaswinningsgebied.

- Op veel plekken in de regio bloeit bewonersparticipatie. Bewoners initiëren bijvoorbeeld projecten die bijdragen aan leefbaarheid van hun dorp, wijk of buurt.
- In de gesprekken kwamen twee belangrijke obstakels voor het benutten van de kracht die gemeenschappen tonen naar voren:

Vragen vanuit bewonersinitiatieven (bijvoorbeeld om (financiële) ondersteuning) aan de gemeenten sluiten vaak niet direct aan bij gemeentelijke procedures en beleid. Niet alle ambtenaren hebben de flexibiliteit die nodig is om goed te luisteren naar de vraag en (binnen bestaande kaders) naar passende oplossingen te zoeken.

In de versterking belemmeren juridische regels en procedures het benutten van de kracht van gemeenschappen. Het beleid lijkt onder andere ontoereikend waar het gaat om (budget voor) het benutten van koppelkansen. Er is maar weinig ruimte voor gemeenschappen om mee te denken over verbeteringen die gekoppeld aan de versterking zouden kunnen worden doorgevoerd in hun leefomgeving.

Versterking

- In de versterkingsopgave is het vaak moeilijk om collectieve bewonersparticipatie te realiseren, omdat de opgave per woning verschilt. Dit is bijvoorbeeld het geval in dorpen waar veel particulier eigenaarschap is en woningtypen erg verschillen.
- Ook waar de versterking zelf geen collectieve opgave is, heeft de versterking desalniettemin grote impact op de leefomgeving en dus op het collectief. Langdurige bouwwerkzaamheden kunnen de leefbaarheid in een straat, buurt, wijk of dorp negatief beïnvloeden.
- Hoe gebiedsgerichte versterking het best kan worden aangepakt verschilt per dorp, buurt of wijk. Onder andere de sociaal-economische samenstelling en de historie van de gemeenschap hebben hier invloed op. Professionals betrokken bij de uitvoering geven aan hier in de praktijk vaak goed handen en voeten aan te kunnen geven: zij leren de wijk en de bewoners kennen en kunnen op basis hiervan de aanpak vaststellen en bijstellen. In sommige wijken wordt bijvoorbeeld succesvol samengewerkt met het sociaal team van de gemeente.

Voorwaarde voor professionals om dit goed te kunnen doen zijn continuïteit en flexibiliteit. Ze moeten een betrouwbare gesprekspartner zijn en blijven voor bewoners en dus in staat worden gesteld gemaakte afspraken na te komen. Tegelijkertijd hebben zij binnen de regels ruimte nodig om tegemoet te komen aan de specifieke wensen en behoefte van bewoners.

- Woningeigenaren hebben het recht zelf te beslissen over de versterking van hun eigen woning. Dit knelt soms met een collectieve of gebiedsgerichte aanpak.

Voor gemeenten is het moeilijk om gebiedsgericht te werk te gaan of bouwwerkzaamheden in een dorp of wijk te coördineren, omdat particulieren het recht hebben om hun eigen koers te varen. De versterking of sloop-nieuwbouw van een particuliere woning is een aangelegenheid tussen NCG en bewoners. De gemeente wordt in veel gevallen niet op de hoogte gehouden van de voortgang van individuele trajecten. Ze kan dus ook moeilijk een coördinerende rol spelen in dorpen, buurten of wijken waar meerdere particuliere woningen versterkt worden.

Voor de NCG of de gemeente is het moeilijk om een samenwerking aan te gaan met een dorpscollectief, een gemeenschap of een dorpscoöperatie. Omdat deze collectieven geen eigenaar van gebouwen zijn, dat zijn de individuele bewoners, hebben zij geen juridische status in de versterking.

- In meerdere buurten en wijken is er sprake van bewonersgroepen met verschillende afkomsten. NCG en gemeenten spelen hier op verschillende manier op in. Bijvoorbeeld: communicatie wordt in verschillende talen aangeboden, er is extra ondersteuning voor bewoners die niet (digitaal) geletterd zijn en er wordt zorgvuldig gekeken welke projectleider op welke manier bewoners aanspreekt om ze deelgenoot te maken van het project.

3. Beleid

Algemeen

- De rol van de overheid is aan het veranderen. Inzetten op gebiedsgericht werken en bewonersparticipatie passen bij deze veranderende rol.
- De participatieladder wordt door professionals veel gebruikt om aan te geven in welke mate participatie mogelijk is. Sommige, maar niet alle professionals geven aan zich op de lange termijn structureel hoger op de participatieladder te willen begeven.²
- Hoe bewonersparticipatie het beste kan worden ingevuld, verschilt per situatie. De situatie wordt onder andere bepaald door de opgave, de bewoners en de kaders van de gemeente.
- Bewoners en gemeenschappen zijn niet op te delen in domeinen of sectoren zoals de overheid is opgebouwd uit domeinen of sectoren. Voor zinvolle bewonersparticipatie is een meer holistische of integrale benadering van beleid vereist.

Versterking

- Naast de versterking spelen ook andere vraagstukken met betrekking tot wonen in de aardbevingsgemeenten, zoals bevolkingskrimp, een veranderende samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld door vergrijzing) of sociale problematiek. De versterking kan ook op deze vlakken bijdragen aan het verbeteren van de leefomgeving.

Verschillende professionals benadrukken dat het belangrijk is om hierover bewoners te raadplegen: zij weten zelf het best wat hun buurt, dorp of wijk nodig heeft.

Hoewel er koppelkansen zijn, worden die niet altijd benut. Er is te weinig budget beschikbaar of het is te ingewikkeld om aan te vragen.

- Verschillende professionals geven aan dat het systeem dat is opgetuigd niet goed aansluit bij de opgave. De regels en procedures zijn niet toereikend om het gewenste resultaat te bereiken. Het gaat verkeerd bij de vorming van beleid en systeem. In plaats van een systeem dat ondersteunend is aan de wensen, behoeften en rechten van

² De participatieladder, geïntroduceerd door Arnstein (1969), beschrijft de verschillende typen van burgerparticipatie, gerangschikt van een lage tot een hoge mate van participatie, namelijk: 1. manipulatie, 2. "therapie", 3. informeren, 4. consultatie, 5. bemiddeling, 6. partnerschap, 7. delegatie, 8. regie.

bewoners (van buiten naar binnen) moeten bewoners zich voegen naar de regels en procedures van het systeem (van binnen naar buiten).

- In één van de gesprekken werd benadrukt dat de organisatiestructuur van de NCG tekenend is: van alle medewerkers bij de NCG heeft slechts een kwart daadwerkelijk contact met bewoners.
- Beleid moet zowel duidelijk en helder als flexibel zijn. Enerzijds moet het voor professionals en bewoners aan de voorkant duidelijk zijn waar ze aan toe zijn. Anderzijds moet er ruimte zijn binnen het proces om bij te sturen en aan te passen op basis van een specifieke situatie.

4. Voorbeelden

Hamplaats, Ten Boer.

Hoewel de Hamplaats in eerste instantie bouwkundig versterkt zou worden, is uiteindelijk gekozen voor sloop-nieuwbouw, net als bij vergelijkbare woningen in Ten Post. De gemeente en een groep van 3 actieve bewoners hebben zich hier met succes voor ingezet. Voor de sloop-nieuwbouw van de Hamplaats heeft de gemeente de aannemer Duurzaam Wonen gevraagd een plan te maken voor het herbouwen van exact dezelfde woningen, maar dan voldoende aan de veiligheidsnormen, isolatiewaarden voor nieuwbouw en gasloos. Alle bewoners zijn hiermee akkoord gegaan en hebben een collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) gevormd. In plaats van in natura (een toegewezen wisselwoning) kregen bewoners een financiële vergoeding voor tijdelijke huisvesting, die ze naar eigen inzicht konden inzetten. De focus vanuit de aannemer en de gemeente was gericht op snelheid en duidelijkheid, hiervoor zijn een aantal stappen zoals het claimen van productieruimte, regelen van vergunningen versneld gezet en is de grote mate van keuzevrijheid die onderdeel vormt van *batch* 1588 beperkt.

Voor het slagen van deze aanpak is eensgezindheid onder bewoners een belangrijke voorwaarde: als één bewoner niet akkoord gaat, dan kan het hele project niet doorgaan. Daarnaast moeten bewoners zelf de verantwoordelijkheid voor het gebruik van de vergoeding voor tijdelijke huisvesting kunnen dragen. Voor de gemeente geldt dat ze doelgericht in plaats van procesgericht moet werken en dat ze duidelijk naar bewoners moet communiceren wat wel en niet mogelijk is. Verder is het de snelheid ten goede gekomen dat bewoners een simpele vraagstelling werd voorgelegd in plaats van een lang proces met veel opties en inspraak.

Opvallend aan de werkwijze op deze plek is tevens wat er achter de schermen gebeurde: de gemeente slaagde erin om verschillende potjes bij elkaar te voegen en zo de nieuwbouw betrekkelijk snel mogelijk te maken.

Opwierde I, Appingedam.

In de stadswijk Opwierde in Appingedam staan 155 zogenaamde 'Bronswoningen' die in 2016 geïnspecteerd zijn door de NCG. In 2019 zijn deze woningen aangemerkt als sloop-nieuwbouw binnen *batch* 1588 van de versterkingsopgave. Vanwege de aard van de woningen, rijtjes in lengte variërend van 2 tot 10 woningen, heeft de gemeente eind 2019 voorgesteld aan de particuliere woningeigenaren om zich te verenigen in een CPO. Het proces werd vervolgens begeleid door het centrum voor particuliere bouw KUUB. Dit werd gefinancierd uit het begeleidingsbudget in de regeling *batch* 1588.



De bouwplannen, samengesteld op basis van richtlijnen vanuit de gemeente, van vier bouwbedrijven zijn aan de bewoners voorgelegd en door de bewoners beoordeeld. Uiteindelijk brachten 143 van de 155 huiseigenaren een stem uit (12 huizen zijn eigendom van woningcorporaties). Er is in begin 2021 voor een architect (De Deur in Huis) en aannemer (Nijhuis Bouw) gekozen door de huiseigenaren. De samenwerking tussen de architect en aannemer heeft geleid tot het project van Brons naar Briljant, een project dat de focus legt op het behoud van de Damster baksteencultuur. Op het gebied van communicatie is ingezet op het oprichten van een bouw paviljoen waar bewoners vragen kunnen stellen, een website en het opnemen van informatieve video's voor social media. Volgens de planning zullen de eerste sloopwerkzaamheden in januari 2022 aanvangen en is de gehele wijk gereed in de zomer van 2024.

Voor het slagen van de aanpak zijn vertrouwen tussen de bewoners en de gemeente, voldoende flexibiliteit in de vorm van meerdere keuzemogelijkheden (zowel in aannemers en architecten als in de vormgeving van elementen van de eigen woning) en het vroeg meegenomen worden in de plannen noodzakelijk. Het risico van deze aanpak is dat er onvrede kan ontstaan over de uiteindelijke keuze, selectie op basis van een meerderheidsstem, en dat bewoners alsnog kunnen kiezen om niet deel te nemen. Dit zou tevens gevolgen kunnen hebben voor de aangrenzende woningen in het rijtje. Bovendien lijkt de aanpak, waarmee in 2015 begonnen is en die naar verwachting in 2024 voltooid wordt, tijdrovend te zijn.

#EnWijDan, Appingedam.


'Het vergeten hoekje' in de wijk Opwierde in Appingedam ligt als een soort eiland tussen huizen die al gesloopt zijn of nog gesloopt gaan worden. Al deze huizen zijn van hetzelfde type, hetzelfde bouwjaar en staan op dezelfde type grond. Terwijl van 1100 woningen in Opwierde al duidelijk was dat ze in aanmerking kwamen voor sloop-nieuwbouw, wachtten de bewoners van 337 woningen in het hart van Opwierde al meer dan drie jaar op bericht over de versterking van hun woning. Om aandacht te vragen voor hun situatie plaatsten bewoners makelaarsborden op een deel van de woningen.

Na hun actie kregen de bewoners van het 'vergeten hoekje' versneld te horen dat zij versterkt zouden worden en (met reden van uitzonderlijke omstandigheden en ligging) tevens in aanmerking kwamen voor het duurdere sloop-nieuwbouw. Vervolgens zijn er meerdere bijeenkomsten geweest over de sloop-nieuwbouw tussen de bewonersklankgroep, de gemeente en de NCG.

Wat opvalt aan deze casus is dat de actie van bewoners ertoe geleid heeft dat de buurt vanaf het begin gesprekspartner was voor de instanties. Een mogelijk risico van deze gang van zaken is dat het de inzet van pressiemiddelen aanmoedigt. Voor andere groepen bewoners die zich vergeten of ongehoord voelen kan het aanleiding vormen om tot actie over te gaan.

Witboek, Overschild.

In het dorp Overschild wordt rond de 80% van de woningvoorraad versterkt. In veel gevallen gaat het om sloop-nieuwbouw. Op initiatief van de gemeente en de NCG zijn de bewoners (verenigd in de Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild (DVO)) in 2017 ondersteund door de gemeente in het schrijven van een lokale aanpak voor de versterking: het Witboek Versterking Overschild. De doelstelling was om een lokale invulling aan de versterkingsopgave te geven waarin de versterking met verduurzaming gecombineerd



wordt. Het traject zoals uitgedacht en opgeschreven in het Witboek is breed gedragen in het dorp, komt volgens het DVO ten goede aan ieder type woning en behandelt bewoners gelijk.

Voorwaarde voor het slagen van deze aanpak is voldoende ondersteuning vanuit de overheden om tot een Witboek te komen. De aanpak schept bovendien de verwachting dat de input vanuit het bewoners ook benut zal worden bij de uitvoering van de versterking.

De realiteit van de uitvoering doorkruiste op allerlei manieren de inzet van het witboek. In 2019 is de dorpskern van Overschild opgeknipt in drie *batches* (1588, 1581 en 1467) waarin iedere bewoner individueel zijn eigen versterkingstraject doorloopt. In het buitengebied vielen bewoners lange tijd buiten de boot. Inmiddels zijn ook veel van deze woningen in het buitengebied opgenomen in een programma dat de ‘koploper-regeling’ wordt genoemd. Het uiteenvallen van de adressen in Overschild in verschillende *batches* en programma’s zorgt ervoor dat het uitgangspunt van gelijkheid dat naar voren komt in het Witboek niet gerealiseerd wordt.

Al met al is er uiteindelijk weinig met de input van het Witboek gedaan. Ook is het verduurzamingsaspect niet langer inbegrepen binnen de versterkingsopgave in het dorp. Door eenzijdig te kiezen voor een radicaal andere koers is er een vertrouwensbreuk ontstaan tussen de bewoners en de NCG. Later in het traject zijn ook de relaties tussen bewoners en de gemeente verslechterd.