

# Eindverslag ExpertiseLab ●

De voorwaarden en kansen voor het vergroten van bewoners-  
betrokkenheid in de ontwikkeling van Groningen

U kunt dit deel van het rapport citeren als:  
Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen (2021). Eindverslag ExpertiseLab. De voorwaarden en kansen voor het vergroten van bewonersbetrokkenheid in de ontwikkeling van Groningen. In: Busscher, N., Postmes, T., Hupkes, S., Adams, W.J. (2021). Perspectief van bewoners in de versterking. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

## Samenvatting

Groningen is een bijzondere provincie. Het landschap is rijk en eeuwenoud, de samenstelling van Stad en ommeland is uniek, de regio herbergt het mooiste dorp, het oudste cultuurlandschap en de beste landbouwgrond. Stad en provincie kennen talloze multinationals, innovatieve bedrijvigheid, een vooraanstaande universiteit en een landbouwsector bomvol kennis. Groningers zijn trots. Ondertussen heeft de aarde ten gevolge van de jarenlange gaswinning, zijn gebouwen en huizen beschadigd en is er ook sprake van verdriet en wantrouwen.

In deze context tracht de overheid de woningen die er staan te herstellen of te versterken en de inwoners een toekomstperspectief te bieden. Haar behoefte is om bij beleid en uitvoering van versterking en duurzaam herstel bewoners goed te betrekken.

Om in die behoefte te voorzien, moet de overheid bereid zijn de huidige inrichting van de systemen, regels en procedures te herzien. Alleen dan ontstaat ruimte om bewoners een betere plek te geven bij de te maken afwegingen voor het beleid en de uitvoering van de versterking en het herstellen van het perspectief van Groningen.

Dat concludeert een ExpertiseLab van tien deskundigen, bij elkaar gebracht op basis van hun kennis van, ervaringen met en diverse perspectieven op bewonersparticipatie. Zij doen daarbij de volgende aanbevelingen:

- Wees bereid om de huidige inrichting van de systeemwereld los te laten en die samen met Groningers als experts te herontwerpen;
- Zorg dat in dat ontwerp de bewoner de regisseur is van de eigen woonsituatie en dat het collectieve welzijn van Groningen centraal staat;
- Bouw daarbij voort op het sociale kapitaal, de rijke cultuurhistorie en de verhalen van Groningen.

## 1. Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) willen bewoners de komende jaren een betere plek geven bij de te maken afwegingen voor het beleid en de uitvoering van de versterking en het herstellen van het perspectief van Groningen. BZK en het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen van de Rijksuniversiteit Groningen slaan de handen ineen om samen met bestuurlijke en maatschappelijk partners deze uitdaging aan te gaan.

Om tot een visie en plan te komen voor de inrichting van de participatie van bewoners in de versterking en duurzaam herstel van het gebied kiest het Kennisplatform voor drie aanvliegeroutes:

1. Verkenning krachtenveld
2. Inventarisatie huidige praktijk
3. Advies van een ExpertiseLab

Dit document is het (voorlopige) eindproduct van het derde spoor, het ExpertiseLab. Het lab bestaat uit een diverse groep experts, met ieder een ander perspectief op de vraag en het onderwerp. De groep is een mix van insiders en outsiders, brengt wetenschappelijke, praktische en beleidsmatige kennis in en omvat expertise rondom participatie in het algemeen en de versterkingsopgave en het toekomstperspectief in Groningen in het bijzonder. Naast expert is het grootste deel van de groep tevens inwoner van Groningen en ook in die hoedanigheid direct dan wel indirect betrokken bij het vraagstuk.

Het ExpertiseLab kwam driemaal bijeen, waarvan twee keer in Dorpshuis De Leeuw in Garmerwolde. De bijeenkomsten waren intensief en kenden een hoge informatiedichtheid. De experts toonden een grote betrokkenheid, zowel bij participatie van bewoners in beleid en uitvoering, als bij de situatie in Groningen. Het proces was open: vooraf was onbekend welke vorm en inhoud het eindproduct zou krijgen. Ter voorbereiding of uitwerking van de sessie vonden tussentijdse onderlinge ontmoetingen plaats tussen leden van het ExpertiseLab.

Dit eindverslag is opgesteld naar aanleiding van de bijeenkomsten en tussentijdse ontmoetingen, met een aantal conclusies en aanbevelingen voor een vervolg. Deze conclusies en aanbevelingen zijn een integratie van de verschillende inzichten zoals deze door de deelnemers zijn ingebracht vanuit verschillende invalshoeken en expertises. Er zat sterke overlap in die inzichten: de leden van het ExpertiseLab herkennen in Groningen een sterke voedingsbodem voor participatie en onderschrijven de kansen van het verbinden van vele gemeenschappelijke waarden waarover Groningen beschikt. Gegeven de aard van de opgave vindt het ExpertiseLab het ook onontkoombaar dat Groningers mede de regie krijgen over de oplossingen. Er is één belangrijke voorwaarde: de overheid moet bereid zijn bepaalde zaken fundamenteel anders aan te pakken. Op dit moment wordt nog niet aan de randvoorwaarden voor succesvolle participatie voldaan.

In de volgende hoofdstukken is beschreven hoe het ExpertiseLab tot deze inzichten is gekomen, te beginnen met een schets van de huidige situatie in Groningen.

## 2. Situatieschets Groningen

Om een antwoord te geven op de vraag wat er in het aardbevingsgebied in Groningen nodig is, stelt het ExpertiseLab zichzelf eerst de vragen: als de wens en de intentie er is om bewoners beter te betrekken bij beleid en de uitvoering van versterking en duurzaam her-

stel, waarom gebeurt dat dan nog niet (voldoende)? Wat is het werkelijke probleem waar organisaties en betrokkenen tegenaan lopen bij de hersteloperatie en is het betrekken van bewoners de oplossing van dat probleem? Wat is er, kortom, aan de hand in Groningen?

Over de situatie in Groningen is in verschillende recente bronnen geschreven, waar het ExpertiseLab graag naar verwijst.<sup>1</sup> Het ExpertiseLab poogt geen nieuwe analyse van de situatie te maken, maar tracht wel grip te krijgen op de omstandigheden die maken dat het nodig is dat de behoeften, ideeën en initiatieven van bewoners een betere plek krijgen in beleid en uitvoering. Dat dit zo is, is des te opvallender omdat de wensen veelal helder lijken, de sociale structuur er is en lokaal betrokkenen personen hun best doen. Het lab doet de volgende observaties:

### **Het gedwongen aspect**

De situatie in Groningen is bijzonder, omdat bewoners wordt gevraagd mee te werken aan oplossingen voor schade en ellende die het gevolg zijn van een decennialange profitabele gaswinning ten behoeve van Nederland. Die schade en ellende is de Groningers overkomen. Inmiddels wordt dat ook landelijk niet langer als acceptabel gezien. Dat er contact is tussen de overheid, de bewoners en de gemeenschappen om deze schade adequaat te herstellen is evident. Maar als we dit contact labelen als ‘participatie’ wat bedoelen we dan eigenlijk? Groningers hebben niet gevraagd om een mechanische aanpak waarbij zij zich moeten voegen naar een voor hen bedachte strategie met voor hen bedachte procedures die vooral veel energie en tijd kosten. Dit gedwongen aspect is van belang bij het beantwoorden van de vraag om meer bewonersbetrokkenheid.

### **Historische context**

Er speelt meer in Groningen, zoals de historische context van de herenboeren, de mechanisatie van de landbouw, het verdwijnen van bloeiende industrie rond strokarton en aardappelmeel, en het sentiment niet gezien te worden door Den Haag. Groningen was eeuwenlang een wingewest. Eerst ging het om turf waar ook de Amsterdamse kachels op stookten, later om gas en in de toekomst waarschijnlijk om wind en waterstof. Binnen de provincie is sprake van enorme verschillen. Er is de stad en de bredere stadsregio waar het economisch al jaren voor de wind gaat en het Ommeland, met name ten westen en oosten van de stad, waar het zeker tot voorkort een stuk minder ging. Delen van de provincie, vooral Noordoost-Groningen, hadden jarenlang te maken met krimp. Ook binnen

<sup>1</sup>Voor onderzoek naar hoe verantwoordelijke professionals tegen hun versterkingsoperatie aankijken, zie: Stroebe, K., Boendermaker, M., Bovenhoff, M., & Postmes, T. (2020). Professionals over de versterkingsoperatie: Verloop en impact op bewoners en gemeenschappen. Heymans Institute, University of Groningen.

Voor onderzoek naar hoe professionals op invloedrijke posities tegen het systeem van instanties en regelingen aankijken zie: Bovenhoff, M., Schoutens, L., Stroebe, K., & Postmes, T. (2021). Voortgang en voetangels in het gaswinningdossier: Professionals over een complex systeem. Rijksuniversiteit Groningen. <https://www.groningsperspectief.nl/voortgang-en-voetangels-in-het-gaswinningdossier/>.

Voor een reflectie op dit systeem en een totaaloverzicht van de beschikbare kennis, zie: Hupkes, S., Adams, W., Busscher, N., & Postmes, T. (2021). Inzicht in impact: De gevolgen van de gaswinning voor de bewoners van Groningen. Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen. <https://www.kennisplatformleefbaar.nl/stand-van-kennis-2021>.

In het interview in NRC Handelsblad schetst scheidend secretaris van het Gronings Gasberaad Susan Top een beeld van de ontstane situatie die binnen het ExpertiseLab wordt herkend, zie: Middel, M (2021) Veel gedupeerden zijn enorm murw geraakt zegt de vrouw van het Groningse Gasberaad. NRC Handelsblad, 27 september 2021. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/09/27/veel-gedupeerden-zijn-totaal-murw-geraakt-zegt-de-vrouw-van-het-groningse-gasberaad-a4059817>.

De Nationale Ombudsman publiceerde in oktober 2021 een rapport met daarin een reconstructie van hoe de overheid met aanbevelingen uit 2017 is omgegaan: Verscheurd vertrouwen. Hoe kan de overheid de relatie met bewoners in aardgasgebieden versterken? Een reconstructie van onderzoek en aanbevelingen. Nationale Ombudsman, 25 oktober 2021. [https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Verscheurd%20vertrouwen%20-%20reconstructie%20aanbevelingen%20en%20onderzoek%20schadeproblematiek%20Noord-Nederland\\_1.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Verscheurd%20vertrouwen%20-%20reconstructie%20aanbevelingen%20en%20onderzoek%20schadeproblematiek%20Noord-Nederland_1.pdf).

het dossier van de gaswinning is al veel gebeurd en vinden met regelmaat veranderingen plaats, zoals in regelgeving en organisaties. De actuele situatie is dus geen nulsituatie, veel Groningers staan niet meer in een neutrale stand.

### **Wantrouwen en verdriet**

Het aardbevingsdossier in Groningen kenmerkt zich door slechte relaties, wantrouwen en onderlinge verwijten. Die bestonden al of ze zijn zo gegroeid. Er is verdriet en frustratie en dit ondermijnt in verschillende gradaties de bereidheid mee te denken en te doen. Positieve energie of ideeën worden met regelmaat in de kiem gesmoord. Dat komt onder andere door bureaucratische processen en de eisen die van alle kanten aan de versterking worden gesteld. Wisselende regelingen, wisselende instanties, wisselende personen: continuïteit in de aanpak ontbreekt. Dit raakt alle betrokkenen, ook ambtenaren en professionals die als grenswerkers tussen bewoners en betrokken organisaties werken. Het herstellen van vertrouwen en het borgen van bestuurlijk commitment om echt resultaat te boeken en nieuwe teleurstelling te voorkomen zijn belangrijke aandachtspunten.

### **Systeemfalen**

Het ExpertiseLab ziet overeenkomsten met andere gebieden en domeinen waarin sprake is van systeemfalen en uitvoeringsproblematiek, zoals de Toeslagenaffaire. Het dossier Groningen staat daarmee niet op zichzelf. Er zitten veel weeffouten in het systeem, die ertoe leiden dat goede bedoelingen worden gesmoord in procedures en regels. Uitvoerders van wie wordt verwacht dat ze samenwerken met bewoners ervaren te weinig handelingsruimte. De uitvoering wordt bemoeilijkt doordat spelregels regelmatig veranderen, zoals het systeem met de indeling in verschillende groepen, de zogenaamde *batches*, en de wijzigende normen en regelingen. Dit belemmert de goede uitvoering en daarmee de samenwerking tussen instanties en bewoners. Hierdoor ontstaat in dorpen en zelfs in straten soms grote ongelijkheid. Het systeem en het proces zijn momenteel leidend boven de inhoud. Niet het broodnodige realiseren van leefbare oplossingen, maar wat volgens de regels moet en mag staat centraal.

### **Juridische aansprakelijkheid en financieel commitment**

De overheid bepaalt wanneer iets veilig is of niet en bepaalt tevens wat de gevolgen daarvan zijn. In Groningen koos de overheid sinds 2014 voor een voor de regio klemmend en dwingend kader dat zich enkel richt op fysieke veiligheid. Daaruit vloeide de zeer grote opgave voort om woningen te versterken. Het Rijk nam de verantwoordelijkheid voor de schadeafhandeling en de versterking van de huizen over van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Tegelijkertijd wil het Rijk alle kosten verhalen op de NAM. Daardoor blijft discussie bestaan over wie juridisch aansprakelijk is. Dit leidt tot lange procedures en zorgt ervoor dat kosten voortdurend moeten worden onderbouwd. Geld is nog steeds een issue. Er is geen direct financieel commitment van de overheid bij de uitvoering van de versterking. Het ExpertiseLab spreekt in dit kader van een door de overheid voor zichzelf gebouwde gevangenis.

### **Bestuurlijke spaghetti**

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), NAM, BZK, NCG, gemeenten en daarnaast onder meer Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) voor de schadeafhandeling en Nationaal Programma Groningen (NPG) voor het toekomstperspectief: de sche-

matische weergave van de instituties in Groningen en hun onderlinge verbondenheid lijkt al snel op spaghetti. Het grote aantal regelingen dat bestaat in de versterking maakt het overzicht nog ingewikkelder. De term organisatiefile werd gebezigd in het ExpertiseLab: processen worden onvoldoende op elkaar afgestemd waardoor op elkaar gewacht moet worden, terwijl bepaalde stappen ook tegelijkertijd zouden kunnen worden gezet. Veel regelingen gaan gepaard met eigen loketten en instanties. De bestuurlijke spaghetti maakt het ook mogelijk dat partijen zich achter elkaar verschuilen en dat regelmatig onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.

## **Menselijke druk**

Het ExpertiseLab benadrukt dat binnen het systeem veel verschillende mensen actief zijn. Op het niveau van het individu, of dat nu een professional, een ambtenaar, een juridisch adviseur of een bewoner is, gaat veel goed. Ze acteren echter allemaal in een haperend systeem en ervaren daardoor druk. Sturing vanuit de overheid op aantallen is veelal leidend. Het behalen van die aantallen is alleen al vanwege capaciteitsproblemen onmogelijk. Bovendien betekent het dat de wensen van bewoners niet centraal staan, hetgeen weer af doet aan het vertrouwen dat Groningers hebben in de instanties. Een cultuur en voldoende laagdrempelige mogelijkheden om waar gewenst af te wijken van heersende normen en procedures ontbreken. Dit gebrek betekent continue escalatie naar hoger management met als consequenties: vertraging en besluitvorming door mensen die erg ver van de praktijk af staan. Verder moet niet worden vergeten dat de geleden schade ook emotioneel zwaar kan zijn.

## **Alles is er al**

De situatie in Groningen kan niet alleen worden geschetst met termen als gevangenis, systeemfalen, wantrouwen en verdriet. Het ExpertiseLab benadrukt dat in Groningen veel sociaal kapitaal en energie is, misschien juist wel door het gevoel dat mensen op elkaar zijn aangewezen. Er is een rijke cultuurhistorie. Groningen behoort tot het oudste cultuurlandschap van West-Europa met unieke kwaliteiten als wierden, charmante dorpen en een groot aantal kerken met een oorsprong in de 12e en 13e eeuw. De landbouwgrond is uitstekend, er is veel bedrijvigheid en innovatie, een vooraanstaande universiteit en een aantal sectoren bomvol kennis. Groningers zijn trots en voelen zich sterk verbonden met de provincie. Groningen zit vol waarden en verhalen die een goed fundament zijn voor samenwerking tussen bewoners, overheden en (maatschappelijke) ondernemingen. Alles is er al. Deze voedingsbodem wordt echter onvoldoende benut en kan in de huidige situatie niet tot wasdom komen.

## **3. Visie op het begrip participatie**

Participatie is een breed begrip en kan zonder verdere uitwerking snel tot verwarring leiden. Het vergroten van bewonersbetrokkenheid brengt risico's met zich mee. Een actieve rol van bewoners helpt lokale kennis te ontsluiten, draagt bij aan inclusieve besluitvorming, draagvlak en eigenaarschap, en biedt mogelijkheden voor gezamenlijk leren en versterken van zelfbewustheid. Als medezeggenschap van bewoners niet goed is geregeld, ligt schijnparticipatie op de loer, evenals problemen rond representatie. Andere gevaren zijn een onevenredige focus op het proces ten koste van de inhoud, participatiemoedigheid en onvoldoende commitment vanuit formele beslissers.

Het ExpertiseLab vraagt zichzelf daarom eerst af: wat is de bedoeling van participatie? Daarna volgt de vraag wat dit betekent voor de in Groningen ontstane situatie en hoe dit verbeterd kan worden.

## Visie

Het belang van participatie komt voort uit het besef dat besluiten over en ingrepen in straat, dorp en streek inherent politiek zijn. Het gaat over waarden, idealen en macht. Over welke verhalen worden gehoord (en welke niet) en over wiens perspectief telt.

De visie van het ExpertiseLab is dat participatie een uitnodiging is tot samenwerking voor het collectieve belang. Maatschappelijk welzijn is het uitgangspunt. Van de uitkomsten moet wel worden getoetst of ze werkzaam zijn op individueel niveau. De motivaties om te participeren kunnen divers zijn, maar het proces dient gericht te zijn op het versterken van een gemeenschap.

We onderscheiden drie kernpunten:

1. Het ontsluiten van collectieve wijsheid
2. Het organiseren van passende zeggenschap
3. Het controleren van de werkbaarheid van plannen, besluiten en uitvoering

Het gaat om het betrekken van de kennis die in alle betrokkenen zit, of dat nu kennis verkregen uit onderzoek (expliciete kennis) of uit ervaringen (impliciete kennis) is. Deze kennis is essentieel voor goede plannen en besluiten, maar bovenal voor het beter begrijpen van het probleem én een geslaagde uitvoering.

De zeggenschap van bewoners en andere betrokkenen moet passend en transparant georganiseerd zijn. Zo is steeds duidelijk welke machtsverhoudingen er zijn en wie wanneer waar iets over mag zeggen of besluiten. Passende zeggenschap hangt onder meer af van het schaalniveau van het belang van het project of de ingreep, de mate waarin bewoners en betrokkenen erdoor worden geraakt en de beïnvloedingsruimte. Het ultieme doel is dat de gemeenschap regie heeft over haar eigen ontwikkeling. Dus niet alleen iets mag vinden van de eigen leefomgeving, maar er ook zelf iets van mag maken.

Tegelijkertijd: de uitkomsten van het participatieproces moeten wel werkbaar zijn. Als de uitkomsten ingrijpen op de individuele leefwereld beslist uiteindelijk het individu. De individuele maat moet dus goed worden meegewogen. Plannen, besluiten en de uitvoering dienen te worden gecontroleerd op werkbaarheid voor het individu.

## 4. Raamwerk: drie vensters

Om de verschillende perspectieven en denkwerelden van de experts samen te brengen en te kunnen duiden wat in Groningen nodig is, heeft het lab op voorzet van het Kennisplatform een analytisch kader gebruikt. Dit resulteert in een raamwerk van drie vensters:

Venster	Perspectief	Denkwereld	Niveau bewonersbetrokkenheid
1	Individu, ik	Praktijk	Bewonerszeggenschap
2	Gemeenschap, mijn groep	Gebieden	Gemeenschapzeggenschap
3	Staat, mijn overheid	Bestuur en beleid	Burgerzeggenschap

## Venster 1

Venster 1 gaat over 'ik en mijn thuis'. Het gaat hier om de woning en de keuzevrijheid van het individu. Centraal staat het vertrouwen in de mens en het uitgangspunt dat het individu beslist.

De denkwereld is die van de praktijk, dus van de concrete woonomgeving van de eigen woning, de bureaus en de bedrijven en instanties waar de bewoner in die context mee te maken heeft. Het betreft de basis, het fundament van de leefwereld van de bewoner.

Belangrijke waarden binnen dit venster zijn autonomie, keuzevrijheid en eigenaarschap. Bewonersbetrokkenheid duiden we in dit venster met de term bewonerszeggenschap: de individuele bewoner heeft de regie, die gaat helemaal zelf over zijn of haar eigen participatie. De bewoner beslist en mag het ergens wel of niet mee eens zijn, inclusief met de gevolgen van die beslissing. Het individu bepaalt of hij of zij mee wil doen en wie hij of zij vertrouwt. Dat betekent dat de overheid op dit niveau de participerende partij is, op uitnodiging van de bewoner.

## Venster 2

Venster 2 gaat over 'mijn buurt' en 'mijn groep' en dus over het belang van de gemeenschap of het gebied. Het individu staat niet meer alleen, maar is onderdeel van een groep, bijvoorbeeld rond een thema of initiatief. Het gaat hier bijvoorbeeld om dorpen en buurten, collectieven of coöperaties.

De denkwereld is die van het gebied. De algemene leefbaarheid en het maatschappelijk welzijn van het gebied of de gemeenschap is bepalend. De gemeenschap – dus bewoners, instellingen, ondernemers en overheden samen, beslist. Belangrijk daarbij is dat individuen dezelfde kans op en toegang tot inspraak hebben en dat er sprake is van een rechtvaardig proces. Niet meedoen is altijd een optie en dat betekent niet dat iemand af hoeft te zien van zijn of haar rechten.

Saamhorigheid, wijsheid en verbondenheid zijn binnen dit venster belangrijke waarden.

## Venster 3

Burgerzeggenschap gaat over de verhouding die we als burgers hebben ten opzichte van de staat. Het doel is het onderhouden van een navolgbare en beïnvloedbare staat en het ten behoeve van de samenleving benutten van staat en markt. De overheid heeft de regie en nodigt de burger uit om te participeren.

De denkwereld is die van bestuur en beleid. Het gaat hier om de wetten, processen en systemen die de overheid ontwikkelt om de rechtsstaat op orde te houden en het maatschappelijk welzijn te borgen. Die moeten uiteindelijk bijdragen aan het collectieve welzijn en werkbaar zijn voor het individu.

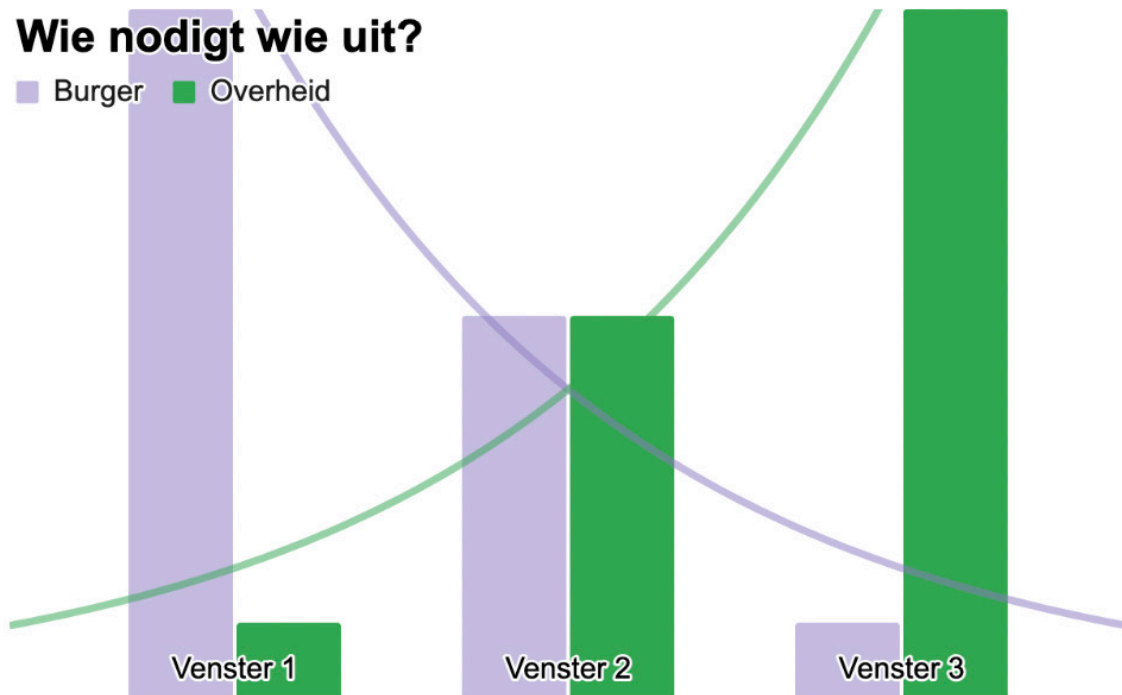
Uitgangspunt is dat de overheid de expertise van de burger en van gemeenschappen nodig heeft om een goede systeemwereld te ontwerpen, die aansluit bij de leefwereld van de samenleving. Doelmatigheid, legitimiteit, rechtsgelijkheid en uitlegbaarheid zijn de belangrijkste waarden in dit venster. Deze publieke waarden vormen het fundament en de toetssteen van de uitkomsten in dit venster.



## Verbinding tussen de drie vensters

Belangrijke voorwaarden:

- Deze drie vensters moeten met elkaar verbonden zijn, ze staan nooit los van elkaar.
- Het initiatief tot participatie verschilt per venster: in venster 1 beslist het individu en is die de uitnodigende partij, in venster 2 kan de uitnodiging van beide kanten komen en in venster 3 is de overheid de uitnodigende partij (figuur 1).



Figuur 1: Wie nodigt wie uit? Overzicht van de verhouding tussen het initiatief tot uitnodiging voor participatie door burger en overheid per geschetst venster.

## 5. Groningen in de drie vensters

Het ExpertiseLab kijkt vanuit haar visie op participatie door de drie vensters naar Groningen. Hieronder volgt per venster een toelichting.

### Venster 1: de bewoner als regisseur van de eigen woonsituatie

In het aardbevingsgebied in Groningen kent de participatie tussen overheid en burgers zoals gezegd in hoofdstuk 2 een gedwongen aspect. Het individu wordt gevraagd mee te werken aan oplossingen voor de problemen die zijn ontstaan door de gaswinning. In het kader van de versterking krijgt de bewoner niet de kans om eigenaarschap te hebben over de eigen woning, want de overheid klopt op de deur, stapt over de drempel en heeft de regie. De overheid bepaalt de uitgangspunten, de norm, de aanpak, de planning en de kwaliteit van de uitvoering.

De bewoner komt in een *batch* of regeling terecht zonder daar een keuze in te hebben. De spelregels worden ook nog eens voortdurend veranderd, buiten de bewoner én buiten de professionals om. De bewoner moet naar verschillende loketten voor verschillende vragen. Zo kan hij bijvoorbeeld niet zelf beslissen of aanpassingen aan de woning integraal worden gedaan, omdat voor de afhandeling van schade, voor de versterking en voor duurzaam

herstel afzonderlijke systemen en processen zijn ontworpen.

In de versterking van Groningen wordt van bewoners een flinke mate van deskundigheid gevraagd. Om hun beslissingen te kunnen overzien, moeten ze kennis hebben van wet- en regelgeving, financiering, subsidiemogelijkheden en het proces van het versterkingsprogramma en de consequenties daarvan kunnen overzien voor hun woonsituatie. Hoewel er veel kennis is onder (groepen) bewoners, is dit voor veel mensen te veel gevraagd. Informatie is ook niet altijd voldoende vindbaar, toegankelijk en begrijpelijk.

Bewonersbegeleiders en uitvoerders kunnen hun vakmanschap onvoldoende inzetten ter ondersteuning van de bewoner, omdat de systemen en (veranderlijke) regelingen daartoe te weinig ruimte bieden. Ze kunnen bewoners onvoldoende bijstaan bij het nemen van beslissingen, omdat het systeem zodanig functioneert dat zij geen toezeggingen kunnen doen en geen beloften kunnen waarmaken. Daarnaast is er ook onduidelijkheid over hun rol: zijn zij dienstbaar aan de individuele bewoner, aan de leefbaarheid van het gebied, of aan het systeem? Zolang de systeemwereld niet dienstbaar is aan de leefwereld zal die onduidelijkheid blijven bestaan, met alle frustraties die daarbij horen.

Er is heel veel kennis nodig om dienstbaar aan individu en gemeenschap te kunnen zijn. De versterking is een bouwopgave die in vele gevallen veel verder gaat dan een constructieve ingreep. Het is tevens een ontwerp-opgave en op dat gebied kan de casus Groningen aanvullende deskundigheid gebruiken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan deskundigheid om kansen te zien om de versterking te benutten om het wooncomfort, de uitstraling van de straat of de toekomstbestendigheid van de woning te verbeteren. Aanvullende deskundigheid kan Groningers helpen om integrale beslissingen te nemen.

De belangrijkste conclusie binnen dit venster is dat in Groningen momenteel geen invulling wordt gegeven aan de waarden autonomie, keuzevrijheid en eigenaarschap. Er wordt niet aan de voorwaarde voldaan dat de bewoner zeggenschap heeft over wat er met zijn of haar eigen woning gebeurt. De uitgangspunten zouden moeten zijn:

1. De zeggenschap ligt bij de bewoner.
2. De overheid is verantwoordelijk voor schadeherstel en versterking en werkt ondersteunend aan de bewoner: zij zorgt voor een systeem en proces waarin bewoners kwalitatief goede beslissingen kunnen nemen en de gevolgen kunnen overzien.
3. De bewoner wordt ondersteund om integraal te kunnen beslissen over zijn of haar woning en hoeft daarvoor niet naar afzonderlijke loketten.
4. Het vakmanschap van professionals is eveneens ondersteunend: ook zij staan naast de bewoner om die bij te staan bij het nemen van besluiten.
5. Alle randvoorwaarden zijn ingevuld: financieel, juridisch en organisatorisch.

## **Venster 2: het sociale kapitaal van Groningen als voedingsbodem**

In Groningen is zoals eerder beschreven veel sociaal kapitaal en een rijke cultuurhistorie. Er zijn talloze sociaal-culturele aanknopingspunten, zoals de waardevolle geschiedenis en de rijkdom van het landschap, van de dorpen, van de mensen, van het ondernemerschap. De verhalen liggen voor het oprapen en kunnen gebruikt worden als fundament voor een leefbare toekomst. Denk aan de mate waarin bewoners zich hebben verenigd in belangengroepen, aan de persoonlijke verhalen die door bewoners zelf of door kunstenaars en journalisten zijn opgetekend. Denk ook aan de verhalen die de historische context vormen, aan de verhalen van het Groningse erfgoed (zowel materieel als immaterieel) of aan dat wat het Groningse landschap vertelt. De waarden saamhorigheid, wijsheid en verbondenheid, die zo belangrijk zijn in dit venster, zijn in Groningen volop aanwezig. Wat opvalt is dat de zeggenschap van de gemeenschap wordt ondermijnd doordat scha-

deherstel, versterking en toekomstperspectief als drie afzonderlijke systemen zijn ingericht. De aanpak van schade en versterking is voorwaardelijk voor duurzaam herstel van de regio, maar staat er desondanks los van. De gemeenschap wordt niet of onvoldoende uitgenodigd om breed mee te denken, mee te beslissen en mede vorm te geven aan het beleid en de toekomst van haar groep of gebied.

Nationaal Programma Groningen, de instantie die de regie heeft over het verbeteren van het toekomstperspectief, omarmt op allerlei manieren bewonersbetrokkenheid. Ze nodigt gemeenschappen veelvuldig uit tot participatie, maar wie zeggenschap over de uitkomsten heeft is niet altijd helder. In een aantal specifieke versterkingsprojecten wordt de gemeenschap door de overheid uitgenodigd actief te participeren, met zeggenschap over (delen van) beleid en uitvoering. Zoals eerder beschreven wordt deze zeggenschap echter vaak ondermijnd door systeemfalen, bestuurlijke spaghetti en onvoldoende financieel commitment. Schade wordt veelal op individueel niveau afgehandeld.

De uitnodiging tot meedenken wordt binnen dit venster in Groningen dus wel gedaan, maar onduidelijk blijft of en hoe de inzet door bewoners vervolgens ook resulteert in mogelijkheden om mee te beslissen. Participatie gebeurt soms wel projectmatig, maar niet structureel en niet integraal. Dat roept de vraag op of participatie voldoende rechtvaardig en transparant is georganiseerd. Heeft iedereen voldoende kans en toegang om mee te doen (of niet)?

De conclusie van het ExpertiseLab is dat gemeenschapzeggenschap momenteel niet goed is geregeld, ook al is het sociale kapitaal om te participeren op dit niveau volop in het gebied aanwezig. Het ExpertiseLab ziet, naast de aanwezigheid van die waarden, een integrale benadering van schade, herstel en versterking als een kans. Het benutten van die kans hangt wel samen met de in te vullen randvoorwaarden in venster 1 en 2: zolang het systeem blijft falen en bewoners niet de regie hebben over hun eigen woningen, zal participatie op gebiedsniveau moeilijk blijven.

De uitgangspunten zouden hier moeten zijn:

1. Het sociale kapitaal van Groningen is de voedingsbodem.
2. De focus ligt op het welzijn van de groep en/of het gebied.
3. Besluiten over schade, versterking, duurzaam herstel en toekomstperspectief worden in samenhang genomen.
4. Uitnodiging tot participatie komt zowel van de kant van de overheid als van de kant van de gemeenschap.
5. De overheid zorgt voor een transparant en rechtvaardig proces, waarin iedereen dezelfde kans en toegang heeft om mee te doen en waarin de zeggenschap vooraf is geregeld.
6. Beslissingen die door de gemeenschap worden genomen, worden getoetst aan de werkbaarheid voor de individuele bewoner en zijn of haar woning.
7. Alle randvoorwaarden zijn ingevuld: financieel, juridisch en organisatorisch.

### **Venster 3: een nieuw systeem ontwerpen met de bewoner als expert**

Binnen dit venster gaat in Groningen veel mis. In de situatieschets eerder in dit verslag zijn de belangrijkste observaties opgesomd: systeemfalen, bestuurlijke spaghetti, discussie over juridische aansprakelijkheid, ontbreken van financieel commitment, menselijke druk en inmiddels veel wantrouwen en verdriet en vooral ook frustratie bij alle betrokkenen. Zo goed als alle observaties die genoemd zijn, zijn te herleiden naar het ontwerp van het systeem: dat sluit niet aan bij de leefwereld.

Burgerzeggenschap is zeer slecht geregeld, omdat de staat in dit dossier niet of nauwe-

lijks navolgbaar en beïnvloedbaar is. De navolgbaarheid en beïnvloeding van de overheid zijn in deze casus zo lastig omdat er niet op één plek wordt bestuurd en omdat er zoveel instanties zijn opgetuigd. De governance is onduidelijk en de regie over schade, versterking en toekomstperspectief is belegd bij verschillende instanties. De overheid heeft de burger vooralsnog ook niet of met onvoldoende zeggenschap uitgenodigd om te participeren in het ontwerp van de systeemwereld, terwijl die systeemwereld enorme impact heeft op de leefwereld van diezelfde burger.

De huidige aanpak van de versterking en die van schadeherstel bieden geen ruimte voor de vraag aan bewoners wat zij zelf zouden willen. Er zijn meerdere loketten, die van schade, versterking en toekomstperspectief drie afzonderlijke processen maken. Schade moet binnen wettelijke kaders van aansprakelijkheid voor mijnbouwschade worden vergoed, versterking moet binnen het kader van snel herstel van fysieke veiligheid plaatsvinden.

Doordat de uitvoerende instanties koersen op aantallen en de eindoplevering daarbij centraal staat, is er voor het zorgvuldig betrekken van de kennis en expertise van bewoners geen tijd, laat staan voor het geven van de regie aan bewoners. Centraal in de versterkingsopgave staat het opleveren van veilige woningen. Centraal in de schadeafhandeling staat een snel besluit. Dit geeft druk. De veelheid aan veranderende regels en procedures beperken bovendien de handelingsruimte van professionals. Zij kunnen onvoldoende naast de bewoner staan en ondersteunend zijn aan de beslissingen van die bewoner. Vroeger maakte de NAM de regels. Die rol werd overgenomen door EZK en inmiddels door NCG zelf. Deze regels maken volgens professionals voortgang onmogelijk en ze zorgen ervoor dat goede samenwerking met bewoners (en dus participatie) onmogelijk tot stand komt.

Uitgangspunt voor venster 3 is dat de overheid de expertise van burger en gemeenschappen nodig heeft om een goede systeemwereld te ontwerpen. En dat waarden als doelmatigheid, legitimiteit, rechtsgelijkheid en uitlegbaarheid als toetssteen dienen. Aan die voorwaarden wordt in de casus Groningen niet voldaan. De regels en processen zijn niet in overeenstemming met de leefwereld (venster 1 en 2) ontworpen en geïmplementeerd. De uitnodiging om kennis en expertise vanuit de leefwereld in te brengen in de systeemwereld, sterker nog, om die leidend te laten zijn in de systeemwereld, wordt nauwelijks of niet gedaan.

Uitgangspunten zouden moeten zijn:

1. Groningers worden uitgenodigd als experts (in bewoner zijn) bij het ontwerp van beleid, systeem, wetten en procedures.
2. De overheid richt een systeem in dat dienstbaar is aan het individu en de gemeenschap.
3. Het “leveren” van schadebesluiten en versterkte woningen is niet het doel. Het gaat om: veilig wonen in een leefbaar en toekomstbestendig gebied. Met die doelstelling wordt het mogelijk dat bewoners en instanties samenwerken.
4. De regels staan niet centraal, maar de uitvoering om te komen tot veilig wonen in een leefbaar en toekomstbestendig gebied.
5. Er is een helder financieel kader waarbij middelen voor duurzaam herstel van schade, versterking van veiligheid in brede zin en toekomstperspectief gemakkelijk kunnen worden gebundeld.
6. Goede voortgang van dit proces is essentieel, maar hoe snel de eindstreep wordt gehaald is mede aan bewoners om te bepalen.

### **Verbinding tussen de vensters**

In Groningen krijgt de burger niet de kans om eigenaarschap te hebben over de eigen wo-

ning, want de overheid klopt op de deur, stapt over de drempel en heeft de regie. Bewonersbegeleiders en uitvoerders kunnen hun vakmanschap onvoldoende inzetten ter ondersteuning van de bewoner, omdat de systemen en regelingen daartoe geen ruimte bieden. Op gebiedsniveau nodigt de overheid de burger niet uit om vanuit haar expertise mee te denken en beslissen. En dat werkt uiteindelijk door in het bestuurlijke niveau, waar botsing plaatsvindt, groepen uit elkaar vallen of het gevoel hebben dat ze tegen elkaar uitgespeeld worden en waar van de positieve energie gericht op de toekomst weinig overblijft. Van deze onbalans hebben alle partijen last: de burger omdat ze de dupe wordt (de overheid is veel sterker), de overheid omdat zij dwaalt in haar eigen doolhof. Zij heeft juist de expertise nodig van de burger en diens leefwereld om de systeemwereld op orde te brengen.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

Het ExpertiseLab heeft tijd besteed aan het analyseren van de situatie en het beantwoorden van de vraag waarom het zo noodzakelijk is participatie in Groningen te verbeteren. Aan de hand van de inbreng van de tien deskundigen zijn veel nieuwe inzichten gegeneerd en het ExpertiseLab denkt met de uitwerking in de drie vensters zeer goede aanknopingspunten voor verbetering aan te reiken.

Tegelijkertijd is duidelijk dat verdere uitwerking van die vensters nodig is om die verbetering daadwerkelijk in gang te kunnen zetten. Als essentiële randvoorwaarde benoemt het ExpertiseLab daarbij: de overheid moet bereid zijn de huidige inrichting van de systemen, regels en procedures te herzien. Alleen dan ontstaat ruimte om bewoners een betere plek te geven bij de te maken afwegingen voor het beleid en de uitvoering van de versterking en het herstellen van het perspectief van Groningen.

Dit zijn dan ook de belangrijkste aanbevelingen van het ExpertiseLab na de drie bijeenkomsten:


- wees bereid om de huidige inrichting van de systeemwereld los te laten en die samen met Groningers als experts te herontwerpen;
- zorg dat in dat ontwerp de bewoner de regisseur is van de eigen woonsituatie en dat het collectieve welzijn van Groningen centraal staat;
- bouw daarbij voort op het sociale kapitaal, de rijke cultuurhistorie en de verhalen van Groningen.

Het wordt door de blik via de drie vensters op Groningen duidelijk dat het beter betrekken van bewoners niet lukt als op slechts één van de drie niveaus verandering plaatsvindt. De vensters staan met elkaar in verbinding, ze beïnvloeden elkaar. Wat wel duidelijk is, is dat de eerste stap vanuit de overheid moet komen: in het derde venster gaat zoveel mis en dat heeft zoveel invloed op de andere twee vensters dat het op dit moment niet mogelijk is om bewoners goed te betrekken.

Om een vervolg te geven aan de uitwerking in de drie vensters, de uitgangspunten die daarin zijn genoemd en de aanbevelingen adviseert het ExpertiseLab aan BZK het volgende te doen:

Voorwaardelijk:

1. Creëer bereidheid om de inrichting van de huidige systeemwereld los te laten.
  2. Breng bepalende partijen samen om die systeemwereld te herontwerpen met bewoners als experts.
  3. Zorg daarbij vooraf voor financiering, zeggenschap en bestuurlijk commitment.
- Zodra die voorwaarden zijn ingevuld:

- 
1. Nodig een aantal experts uit om de drie vensters verder te concretiseren en een stappenplan uit te werken. Vanzelfsprekend zijn die experts (ook) bewoners.
  2. Organiseer ontwerpsessies in de regio met bewoners en gemeenschappen over welke ingrediënten zij nodig hebben om beter mee te kunnen beslissen op het niveau van de drie vensters.

Enkele concrete acties die het ExpertiseLab adviseert (let op: zorg steeds voor verbinding tussen de vensters):

1. Experimenteer met het bundelen van de aanpak van schade, versterking en toekomstperspectief.
2. Zoek bij het herontwerp naar raakvlakken met andere opgaven: het vraagstuk om bewoners beter te betrekken bij beleid en uitvoering in Groningen staat niet op zichzelf.
3. Voorzie de omvangrijke aanpak in Groningen van een dragende culturele laag. Een advies is om kennis en inzichten uit te wisselen met het Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park en ook IBA Parkstad in Limburg. Het IBA-instrument zet het ontwerp, de cultuur en de participatie van bewoners met al hun verhalen voorop.
4. Heb aandacht voor het wantrouwen en verdriet en ontwerp samen met experts en bewoners een proces dat bijdraagt aan herstel en heling. Maak ook daarbij gebruik van het sociale kapitaal van Groningen. Het tweede venster (denkwereld gebieden en gemeenschap) en het sociale kapitaal en de energie die daar al zijn, zijn een goede basis.
5. Toets samen met bewoners een of meerdere klantreizen van NCG aan de voorwaarde dat de bewoner de regie heeft en beslist over zijn directe leefomgeving. Voer verbeteringen direct door. Denk bijvoorbeeld aan de toon en inhoud van brieven, de vind- en leesbaarheid van informatie etc.



# Colofon

## **Het ExpertiseLab**

André Schaminée  
Dianne Maas-Flim  
Gwenda van der Vaart  
Helena Spits  
Maïke Klip  
Marije van den Berg  
Mayke Zandstra  
Peter Hellinga  
Peter Michiel Schaap  
Ward Rauws

## **Ontwerp en begeleiding**

Mariëlle Gebben

## **Verslaglegging**

Henriëtte Klijnstra

## **In opdracht van**

Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen, Rijksuniversiteit Groningen  
Nienke Busscher  
Tom Postmes

## **Contact**

[www.kennisplatformleefbaar.nl](http://www.kennisplatformleefbaar.nl)  
[contact@kennisplatformleefbaar.nl](mailto:contact@kennisplatformleefbaar.nl)