

# Advies Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen ●

Het verbeteren van de participatie van bewoners in het gaswinningsgebied

U kunt dit deel van het rapport citeren als:

Busscher, N., Postmes, T., Hupkes, S. (2021). Advies Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen: het verbeteren van participatie van bewoners in het gaswinningsgebied. In: Busscher, N., Postmes, T., Hupkes, S., Adams, W.J. (2021). Perspectief van bewoners in de versterking. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

## Inleiding

Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen is door het ministerie van BZK gevraagd de rol van bewonersparticipatie in de versterkingsoperatie in kaart te brengen en om te adviseren hoe deze naar een hoger niveau getild kan worden.

Ons advies is gebaseerd op drie onderdelen: (1) een verkenning van de wensen en behoeften van betrokken instanties en actoren, (2) een inventarisatie van de huidige stand van bewonersparticipatie en (3) een analyse en aanbeveling van een ExpertiseLab. Voor de verkenning en de inventarisatie spraken we met in totaal 28 professionals werkzaam in verschillende lagen van de overheid (Rijk, provincie, gemeenten), betrokken uitvoeringsinstanties en maatschappelijke organisaties. In het ExpertiseLab formuleerden tien bijzonder kundige experts een gezamenlijke visie. Van de bevindingen van elk van deze drie delen is een verslag bijgevoegd.

Het begrip participatie neemt vele vormen aan en kan op meerdere manieren worden geïnterpreteerd. In dit rapport richten we ons op participatie als de mate waarin bewoners en maatschappelijke organisaties betrokken worden bij beslissingen over en het uitvoeren van de versterkingsoperatie. In de praktijk, schrijft de WRR (2012), worden vaak vijf vormen van participatie onderscheiden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen. Burgerregie kan hier als zesde stap aan worden toegevoegd. In principe geldt in dit advies: hoe groter de mate van participatie, hoe meer deze als betekenisvol kan worden opgevat. Welke vorm van participatie gepast is, hangt ook af van de context en de opgave.

We willen benadrukken dat het implementeren van het advies en het verbeteren van participatie per definitie niet alleen van het ministerie van BZK kan komen. De vertaling van ons advies in concrete acties zal samen moeten worden opgepakt met andere sleutelactoren in de regio.

## Bevindingen en analyse

- Uit onze verkenning blijkt: iedereen steunt en omarmt het idee dat betere participatie nodig is.
- Er kan op 3 niveaus aan verbetering van participatie worden gewerkt.
  1. De individuele versterkingstrajecten van woningen en woonobjecten.
  2. De gebiedsgerichte aanpak van dorp of wijk.
  3. Het bestuurlijk niveau van beleid en regelingen rond versterking en toekomstperspectief.<sup>1</sup>

Deze niveaus zijn nauw met elkaar verbonden: wanneer op het ene niveau participatie stopt, is de kans dat participatie op een ander niveau spaak loopt groter.

- We zien dat participatie in de loop der tijd is verslechterd op niveau (1) en (3). Op niveau (3) is deze onvoldoende, op niveau (1) variabel en op niveau (2) eveneens.

<sup>1</sup> De vragen van het ministerie van BZK hadden betrekking op versterking en toekomstperspectief. Schade blijft om die reden een beetje buiten beschouwing, maar hoort er vanuit perspectief bewoner ook bij.

- Er zijn verbeterlagen en –pogingen binnen het systeem. Op niveau (1) loopt het KAW traject. De uitwerking hiervan voor bewoners is nog onduidelijk. Op niveau (2) is binnen NPG het Toukomst project innovatief en dit lijkt succesvol. Echter, dit initiatief is niet gekoppeld aan de versterkingsoperatie. In sommige dorpen en wijken zijn er bewonersinitiatieven gerelateerd aan de versterking, maar we zien dat die maar mondjesmaat worden gefaciliteerd.
- Een aantal actoren is van mening dat verbetering van participatie in de versterkingsoperatie, in de huidige context, moeilijk zo niet onmogelijk is:
  - We zien vaak dat de vraag om te participeren oud zeer aanboort: in het verleden hebben bewoners en maatschappelijke organisaties tevergeefs geprobeerd te participeren en hierdoor is het pijnlijk als ze wéér gevraagd worden zich in te zetten.
  - Maatschappelijke organisaties, enkele gemeenten en instanties zijn sceptisch. Voor participatie onder huidige omstandigheden zou weinig tot geen ruimte zijn.
  - Sommige regelingen en akkoorden (niveau 3) kwamen tot stand zonder betekenisvolle participatie van maatschappelijke organisaties. Ook werd er in deze regelingen en akkoorden weinig ruimte vrijgemaakt voor participatieprocessen. Maatschappelijke organisaties haken hierdoor af.

Op basis van de gevoerde gesprekken doen we bovendien enkele constatering:

- Participatie bij de versterking is geen gunst aan de bewoners, maar begint bij hun (wettelijk) recht om beslissingen te nemen over hun eigen woning: er kan feitelijk geen versterking plaatsvinden zonder enige mate van participatie.
- De versterkingsoperatie tast de leefomgeving ernstig aan. Dit komt door ruimtelijke en bouwkundige veranderingen, langdurige bouwwerkzaamheden en ook het plaatsen en verwijderen van wisselwoningen. Er is in de uitvoering steeds minder oog voor de gevolgen voor gemeenschappen en de leefbaarheid van dorpen en wijken. Als bewoners zich verenigen is dit vaak reactief en uit onvrede.
- Er zijn in het verleden veel verwachtingen gewekt en beloftes gedaan.
- Er is een algeheel gebrek aan vertrouwen. Vertrouwen tussen partijen is aangetast door de complexe geschiedenis van gebroken beloften en het doorsudder van de problemen. Er is ook een gebrek aan zelfvertrouwen, dat zich uit in angst voor commitment en beloften. Het herstel van vertrouwen moet dan ook centraal staan in iedere aanpak.
- Het gedwongen aspect in de versterkingsoperatie vergt een andere manier van kijken naar participatievraagstukken.
- Participatie zal in veel gevallen niet van de grond komen totdat mensen zich erkend en gehoord voelen. Dat betekent dat er bij participatie aandacht moet zijn voor ‘heling’. Dit betekent concreet dat er persoonlijk contact moet zijn, mensen de ruimte moeten krijgen om hun verhaal te doen en dat er wordt geluisterd.
- Financiële, juridische en technische overwegingen domineren beleid en uitvoeringen. Maatschappelijke inzichten en kennis van bewoners worden er nog steeds door overvleugeld.

- Veiligheidsnormen zijn leidend voor de opgave, maar voor bewoners is veiligheid niet de belangrijkste stressor: minstens zo belangrijk zijn de onzekerheid, bureaucratie, het gebrek aan communicatie en wantrouwen.
- Betekenisvolle participatie is pas effectief wanneer beloften worden nagekomen, bewoners iets kunnen beslissen, ze zeggenschap hebben over het proces en de regels tussendoor niet veranderen.
- Er lijkt veel behoefte om participatievraagstukken te bespreken met een club experts voor het uitwisselen van *lessons learned*, voor casuïstiek en het bespreken van dilemma's en voor concreet advies. Het ExpertiseLab is een voorbeeld van een vorm die hierin voorziet.

Op basis van de bovenstaande bevindingen en constatering komen wij tot de volgende analyse.

- In de huidige uitvoering (niveau 1) is het moeilijk om bewoners goed te informeren, dit maakt het voor uitvoerders moeilijker om tot betekenisvolle participatie te komen.
  - De belangrijkste belemmeringen in de uitvoering zijn financiële en juridische regels, de complexe organisatie (met risico's op versnippering en verkokering) en de grote tijdsdruk.
  - Veranderende regels en veiligheidsnormen maken het voor professionals moeilijk om technische (bouwkundig, juridisch, financieel) informatie goed naar bewoners te communiceren. Bovendien leiden de lange termijnen tussen, bijvoorbeeld, opname en versterkingsadvies ertoe dat er vaak lange tijd niets nieuws te communiceren is. Dit is op zichzelf frustrerend voor bewoners, maar liever nog dan niets te horen, worden ze op de hoogte gehouden, ook als er geen nieuws is.
  - In de uitvoering geldt op dit moment: het moet snel, kwalitatief goed, én binnen de financiële kaders. Dit is volgens betrokkenen onverenigbaar. Het maakt dat er geen ruimte is voor participatie van bewoners.
- De aard van de versterkingsoperatie staat participatie in de weg. Dat komt omdat bewoners er niet altijd belang bij hebben: versterking is een door de NAM en het Rijk bedachte oplossing voor een probleem dat bewoners volgens het Rijk zouden hebben. Het op norm brengen van woningen is echter voor de meeste bewoners niet de meest prangende kwestie. Zij wilden vooral duurzaam herstel van schade en een leefbare woonomgeving. Voor die leefbare woonomgeving lopen alle bewoners warm: daar zit de grootste potentie voor participatie.
- Om bewoners te uit te nodigen om te participeren bij versterking, moet zij eerst zekerheid krijgen over en inzicht in de fysieke (on)veiligheid van hun woning. Maar het oordeel over wat wel en niet (on)veilig is en wat wel en niet noodzakelijk is op gebied van versterking, daar hebben bewoners geen zeggenschap over. Op die manier staan bewoners gegarandeerd buiten spel bij het bepalende deel van de versterkingsoperatie. Als de overheid zichzelf dan ook nog paradoxaal gedraagt (Groningen wordt veiliger, maar we weten pas na inspectie of en waar het veilig is) ligt daar een vruchtbare kiem voor conflict in plaats van samenwerking.

- Het gevolg
  - In de uitvoering is het niet altijd mogelijk om hetzij het gebied, hetzij de bewoners centraal te plaatsen in de versterkingsaanpak.
  - Verschillende aanpakken over de jaren heen en de versnipperdheid van de aanpak (onderlinge samenwerking IMG, NCG, NPG, maar ook de aansluiting van regelingen en aanpakken binnen deze organisaties) dragen bij aan ongelijkheid.
  - Het ontbreekt soms aan regie en durf in de uitvoering. Sommige bewoners zitten voor hun gevoel vast en voelen zich machteloos. Dat kan ook voor professionals in de uitvoering zo zijn.

## Advies

Kort gezegd blijkt uit de bevindingen en analyse dat het burgerperspectief nog veel beter kan worden betrokken. Het is om meerdere redenen noodzakelijk om participatie te verbeteren:

- Het goed uitvoeren en afronden van de versterkingsoperatie kan niet zonder samenwerking met buurten en bewoners: participatie is juridisch vereist bij woningen en zonder gebiedsparticipatie is er het risico dat de overheid de leefbaarheid onherstelbaar aantast.<sup>2</sup>
- Zonder participatie zal de versterking tot maatschappelijk ongenoegen leiden, die afleidt van oplossingsgericht en toekomstgericht samenwerken. Het Rijk zal hier vermoedelijk verantwoordelijk voor worden gehouden.
- Steeds meer bewoners en maatschappelijke organisaties haken af en verliezen hun geduld.
- De relatie tussen gemeenten en bewoners staat steeds meer onder druk, omdat gemeente in de versterkingsoperatie een centrale rol spelen en onder huidige voorwaarden onvoldoende in staat is om rekening te houden met verwachtingen en wensen van bewoners.
- Als de onrust en het ongenoegen voortduren, is onze verwachting dat de gehele operatie nóg duurder wordt dan ze nu al is.

Om participatie in de versterkingsopgave te verbeteren, adviseren we om een aantal veranderingen, aanpassingen of interventies door te voeren.

- Aan de voorkant moet aan de voorwaarden voor participatie worden voldaan en deze voorwaarden blijven hetzelfde gedurende de looptijd van de versterkingsoperatie.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Een voorbeeld in de regio: de top-down herstructurering van Delfzijl Noord, eind jaren '90, verbrak sociale structuren. Volgens bewoners en gemeente is dit een belangrijke verklaring voor buurtproblematiek die tot vandaag voortduurt. Het illustreert: gebrek aan participatie bij herstructurering kan de leefbaarheid ernstig en langdurig aantasten.

<sup>3</sup> Deze voorwaarden komen (deels) overeen met de uitgangspunten die in algemene zin van belang zijn voor succesvolle participatie en maatschappelijke initiatief. In dit rapport leggen we de nadruk op enkele voorwaarden die in het bijzonder van belang zijn in Groningen en/of die voortkomen uit de context waarbinnen in Groningen naar participatie gestreefd wordt. Zie ook bijlage bij kamerstukken 22-03-2021 'Participatie in een meervoudige democratie', online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/22/participatie-in-een-meervoudige-democratie> [Laatst geraadpleegd 1-12-2021]

- Schakel de wensen en doelstellingen van NCG, IMG, gemeenten en bewoners gelijk. Dit is een voorwaarde voor coöperatie en participatie. Verleg hiertoe de focus: minder op fysieke veiligheid, meer naar een toekomstbestendige woning in een **toekomstbestendige wijk/dorp**.<sup>4</sup> Het is niet in het belang van bewoners én niet dienstig aan het slagen van de versterkingsoperatie als deze operatie *a priori* als belangrijkste doel heeft fysiek veilige woningen op te leveren. Hanteer een breder veiligheidsbegrip: veilig wonen betekent voor bewoners waarschijnlijk méér dan wonen in de wetenschap dat je huis waarschijnlijk niet instort. Het gaat hen vermoedelijk óók om leefbare buurten en duurzaam herstel. Ga het gesprek daarover aan.
- Maak **het gebied uitgangspunt** van beleid en aanpak.<sup>5</sup> Dat gaat ongelijkheid tegen. Voor verbetering van de leefbaarheid van het gebied loopt men warm. Kijkend naar de toekomst vallen de doelstellingen en behoeften van bewoners, gemeenten, Rijk en instanties samen. Een toekomstgerichte benadering maakt het mogelijk samen deze zwarte bladzijden om te slaan.<sup>6</sup>
- Creëer een **heldere rolverdeling** tussen alle betrokken instanties en vereenvoudig de organisatie van uitvoering en bestuur zoveel als mogelijk. Bewonersparticipatie heeft meer kans van slagen naarmate er minder partijen en belanghebbenden aan tafel zitten. Ook hier biedt een gebiedsgerichte benadering mogelijkheden.
- De kernopgave van de NCG moet zijn om een goede gezamenlijke start te maken met de versterking en daarna om continuïteit en voorspelbare progressie te bieden. Het tempo en de volgorde worden samen met gemeenten en bewoners bepaald. Het wordt zo weer duidelijk wie de regie heeft.
- Maak duidelijke afspraken tussen instanties en betrokken organisaties waarin staat wie regie heeft en wie verantwoordelijk is voor wat. Deze afspraken moeten worden doorgezet tot het moment waarop de versterkingsoperatie is afgerond.
- Maak **één ministerie verantwoordelijk** voor de hele operatie. Dit advies komt voort uit de punten hierboven, om de organisatie zoveel mogelijk te vereenvoudigen en om de focus te verleggen naar toekomstwensen. EZK hoeft geen rol meer te spelen als veiligheid een nevendoeel is. Ook de aansprakelijkheid van de NAM bepaalt niet langer hoe de versterkingsoperatie wordt uitgevoerd.

Verbeter participatie op alle drie de niveaus:

- Woningen (niveau 1): Stel de uitvoering van noodzakelijke bouwwerkzaamheden centraal, niet de toetsing van veiligheid. Maak van “duurzaam herstel” een methode om, per pand, schade, versterking en verduurzaming in samenwerking met bewoners aan te pakken.

<sup>4</sup> Zo'n meer integrale benadering sluit aan bij het advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015) om een bredere blik op veiligheid te hanteren. Wij constateren dat in de jaren daarna, zowel EZK als SodM hebben gezocht naar manieren om dit te doen. Zij leggen daarbij sterk de nadruk op “ervaren veiligheid” als een aspect naast die fysieke veiligheid. Maar een nog veel integralere benadering van veiligheid zou zijn om, aan het begin van een versterkingstraject, samen met bewoners de vraag te beantwoorden: wat is in dit gebied nodig om veiligheid te herstellen?

<sup>5</sup> Wat is een gebied? Dat zal samenhangen met de sociale en ruimtelijk structuur van een wijk/dorp/buurt/straat. In een wijk met veel vergelijkbare woningen, dan is het mogelijk deze wijk als geheel aan te pakken. Een dorp met veel vrijstaande woningen waarvoor een integraal plan kan komen: idem dito. Voor wijken met veel verschillende bebouwing, weinig sociale samenhang zou een aanpak per buurt of zelfs straat of woningblok geschikter kunnen zijn. In het algemeen geldt: het is beter om samen te werken met een bewonersgroep die in vergelijkbare omstandigheden verkeert en wiens verwachtingen en verlangens enigszins verenigbaar zijn.

<sup>6</sup> In zo'n gebiedsgerichte aanpak kan men beter dan nu rekening houden met noden van individuele bewoners, bijvoorbeeld door hen bij besluiten over prioritering te betrekken.

- **Gebied (niveau 2):** Het gebiedsgericht werken is een manier om de werelden van beleid en bewoners te verbinden. In de versterking kan beter lering getrokken worden uit verschillende voorbeelden van gebiedsgericht werken in Groningen. Bouw erop voort: neem bewoners mee in de integrale leefbaarheidsvraagstukken (schade, versterking en toekomst) voor hun buurt en faciliteer dat zij als gemeenschap een gelijkwaardige gesprekspartner worden. De versterkingsopgave kan onderdeel worden van dit gebiedsgericht werken. Zo maak je een start met het behouden en verbeteren van sociale cohesie en het herstellen van vertrouwen.
- **Bestuur (niveau 3):** Biedt maatschappelijke organisaties continuïteit, inspraak en een betekenisvolle plek aan tafel. Faciliteer de maatschappelijke organisaties. Dit is niet alleen van belang binnen de versterkingsoperatie, maar ook van belang voor het vertrouwen in een goed functionerende democratie.


## Succesfactoren

De projecten en trajecten in de versterkingsoperatie verschillen op veel manieren van elkaar. Dat maakt het moeilijk om te zeggen of succesfactoren voor bewonersparticipatie in het ene project ook succesvol zijn bij een ander project. Een aantal werkwijzen hebben bijgedragen aan betekenisvolle bewonersparticipatie. Die zijn misschien ook elders effectief.<sup>7</sup>

- **Versimpeling van de versterking voor bewoners.** Een versterking vraagt veel van bewoners. Ontzorg hen waar mogelijk (bijvoorbeeld door ondersteuning te bieden met het beheren van budgetten), zodat zij energie hebben om de keuzes te maken die voor hen het meest van belang zijn.
- **Mandaat en discretionaire bevoegdheid bij uitvoerenden.** Professionals die direct contact met bewoners hebben, weten vaak wat nodig is om goed te versterken, toekomstperspectief te bieden en daarin bewoners zeggenschap te bieden. Zij kunnen dit het beste doen als zij binnen bestaande regels ruimte hebben om maatwerk te bieden en om de initiatieven van bewoners te faciliteren.<sup>8</sup>
- **Gebruik maken van aanwezige kennis.** Bij gemeenten is vaak al veel kennis aanwezig over de samenstelling van gebieden en de zaken die er spelen. Een gebiedsgerichte aanpak kan er baat bij hebben als bijvoorbeeld het sociaal team van een gemeente in het projectteam betrokken wordt.
- **Sterke lokale samenwerking.** Waar het lokaal bestuur, de betrokken projectleider en bewoners samen optrekken in de versterking, lijkt meer van de grond te kunnen komen. Wat opvalt is dat op plekken waar dit niet zo is, het lokale bestuur vaak minder zichtbaar is. Een aspect hierbij is overigens dat de plekken waar dit tot resultaat leidt, de regels worden gebogen of genegeerd. Daarin zien we ook een risico: zodra men lokaal, samen met bewoners, een oplossing probeert te realiseren die binnen bestaande

<sup>7</sup> Gronings Perspectief heeft in 2019 onderzoek gedaan sociale cohesie en zij onderscheiden meerdere succesfactoren die kunnen leiden tot veerkrachtige dorpen en wijken. Zie: Stroebe, K., Postmes, T., Boendermaker, M., Richardson, J., Bovenhoff, M. & Kanis, B. (2019). Sociale samenhang, samenwerking en veerkracht in het Groningse gaswinningsgebied. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Institute, Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>8</sup> In Groningen wordt veelvuldig gevraagd om een "crisisaanpak". In de literatuur over crisismangement is gemeengoed dat het riskant is dat men denkt dat dat betekent dat er sterk gecentraliseerd leiding moet worden gegeven. Maar de complexiteit van crisissituaties is vaak zo groot (en is het zicht van de centrale leiding zo slecht) dat een top-down aanpak niet werkt of de crisis zelfs verergerd. Een crisis vraagt eerder om dienend leiderschap waarbij de 'leiding' het werk van uitvoerders coördineert en faciliteert en waarbinnen veel ruimte is om te improviseren (zie onder meer Rodríguez, Donner, & Trainor, 2017). Rodríguez, H., Donner, W., & Trainor, J. E. (Eds.). (2017). Handbook of Disaster Research. Springer.



kaders eigenlijk niet kan of niet mag (Woltersum, Overschild, Krewerd) is er ook kans dat het spaak loopt.

We sluiten af met een bondige samenvatting van de hoofdlijnen van ons advies. Welke omstandigheden dragen bij aan de mogelijkheid om bewoners beter te betrekken bij de versterking en het toekomstperspectief?

- Minder regels.
- Eén ministerie verantwoordelijk.
- Medezeggenschap van maatschappelijke organisaties bij beleidsvorming.
- NCG als maker.
- Gebiedsgericht werken in de versterkingsoperatie.
- Denk en handel integraal.
- Werken aan herstellen van vertrouwen.
- Gebruik de versterkingsopgave als kans om het gebied beter achter te laten.
- Stel niet fysieke veiligheid, maar toekomstbestendig wonen centraal.
- Tijd inbouwen voor reflectie.
- Ruimte om te leren van ervaringen.