

# Eindrapportage ●

## ‘Perspectief van bewoners in de versterking’

14 december 2021

U kunt dit rapport citeren als:  
Busscher, N., Postmes, T., Hupkes, S., Adams, W.J. (2021). Perspectief van bewoners in de versterking. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

# Inhoudsopgave

Advies Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen: Het verbeteren van de participatie van bewoners in het gaswinningsgebied	3
Eindverslag verkenning	11
Eindverslag inventarisatie bestaande werkwijzen	17
Eindverslag ExpertiseLab	26
Bijlagen	41
Bijlage 1. Tabel – Inventarisatie <i>batches</i> , pilots, programma's en bewonersinitiatieven	42
Bijlage 2. Analytisch kader	49
Bijlage 3. Leeslijst	51
Colofon	57

# 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.

# 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).




# 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.<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>
- 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

<sup>2</sup> 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.

# 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.

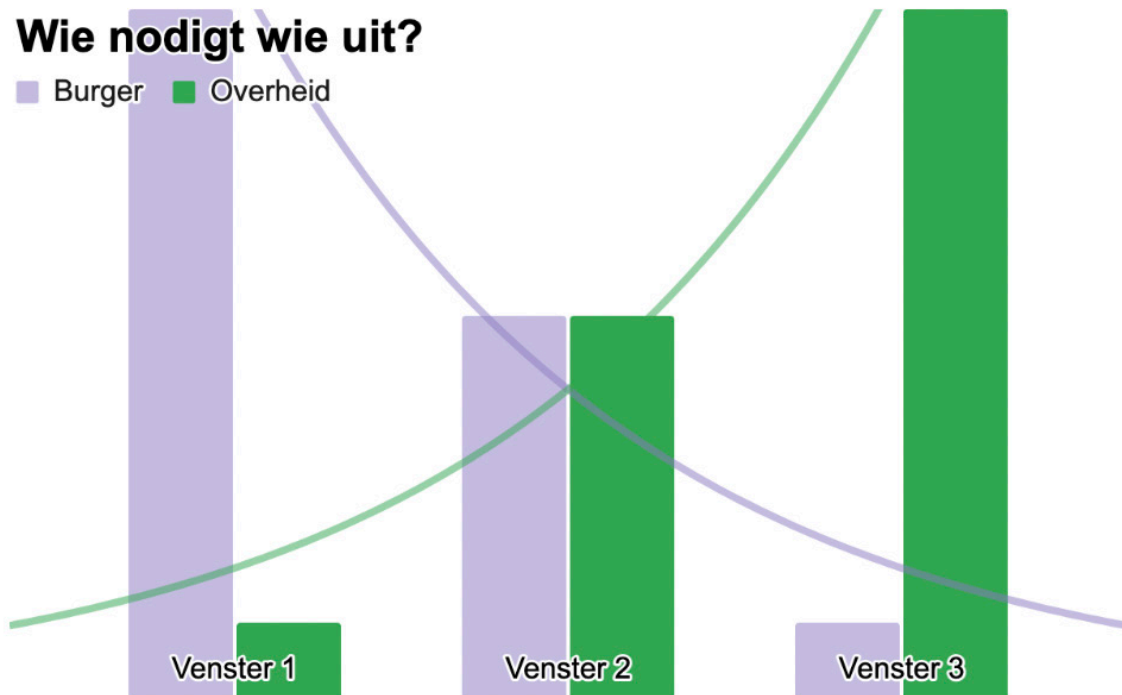
De denkwereld is die van bestuur en beleid. Het gaat hier om de wetten, processen en systemen die de overheid ontwikkelt om de rechtsstaat op orde te houden en het maatschappelijk welzijn te borgen. Die moeten uiteindelijk bijdragen aan het collectieve welzijn en werkbaar zijn voor het individu.

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)



# Bijlagen ●

Bijlage 1. Tabel - Inventarisatie *batches*, pilots, programma's en bewonersinitiatieven

Bijlage 2. Analytisch kader

Bijlage 3. Leeslijst

## Bijlage 1. Tabel – Inventarisatie *batches*, pilots, programma's en bewonersinitiatieven

Naam	Hieronder vallen o.a.	Soort	Beschrijving	Voortouw	Representatie	Participatie individueel/collectief	Participatie bij...	Aantal adressen	Periode	Meer informatie
<b>Batch 1467</b>		Versterkingsregime	Gebiedsgerichte aanpak met voornamelijk sloop-nieuwbouw in de gemeenten Eemsdelta, Groningen en Midden-Groningen.	NCG	Selectie			3349	2016 – heden	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch</a>
	<i>Batch Transitie</i>	Versterkingsregime	Verzameling versterkingsprojecten gestart door NAM en CVW, inmiddels opgenomen in <i>batch 1467</i> door de NCG.	NAM, CVW				1879	Vóór 2015 – heden	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch</a>
	Fazanthof	Project	Sloop-nieuwbouw project in Ten Boer waarbij bewoners betrokken werden bij het opstellen van de plannen, kiezen van de architect en het ontwerp etc.	NCG	Selectie	Collectief	Opstellen uitvoeringsplan	30	2015 – heden	
<b>Batch 1588</b>		Versterkingsregime	Subsidieverordening waarbij bewoners aanspraak kunnen maken op subsidie voor versterking, tijdelijke huisvesting, verhuizing en overige kosten. De regie ligt bij de bewoner. Er was 420 miljoen uitgetrokken voor deze <i>batch</i> . Veel sloop-nieuwbouw.	Gemeente	Selectie		Opstellen uitvoeringsplan. uitvoering	1588	2017 – heden	<a href="https://www.snn.nl/alle-subsidies/batch-1588-versterkingsopgave-groningen">https://www.snn.nl/alle-subsidies/batch-1588-versterkingsopgave-groningen</a>
	De Hamplaats	Project	Sloop-nieuwbouw in Ten Boer op initiatief van bewoners en gemeente, uitgevoerd onder begeleiding van de gemeente.	Gemeente, woning-eigenaar		Collectief	Opstellen uitvoeringsplan	24	2019 – 2020	<a href="https://duurzaamwonen.nl/projecten/batch-1588-aardbevingsbestendig-wonen/">https://duurzaamwonen.nl/projecten/batch-1588-aardbevingsbestendig-wonen/</a>
<b>Batch 1581</b>		Versterkingsregime	Adressen beoordeeld a.d.h.v. NPR 2015. Bewoners kunnen kiezen tussen twee opties: 1. het normale proces doorlopen of 2. vanuit de Bouwimpuls versterken volgens de Praktijkaanpak.	NCG	Selectie			1565	2017 – heden	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch</a>
<b>Batch 3260</b>		Versterkingsregime	Gebiedsgericht versterken aan de hand van de NPR 2018. Prioritering op basis van risicoprofiel. Panden met een normaal risicoprofiel worden door gemeente opgenomen in LPA.	NCG, gemeente				3240	2017 – heden	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch</a>
<b>Batch 2018</b>		Versterkingsregime	<i>Batch</i> die is gestart bij invoering van de HRA 2018. Prioritering op basis van risicoprofiel.	NCG				4300	2018 – heden	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch</a>

Naam	Hieronder vallen o.a.	Soort	Beschrijving	Voortouw	Representatie	Participatie individueel/collectief	Participatie bij...	Aantal adressen	Periode	Meer informatie
<b>Batch P50 2018</b>		Versterkingsregime	Adressen die met een verhoogd risicoprofiel uit de HRA 2018 kwamen en nog niet in een andere <i>batch</i> voorkwamen. Gemeenten moesten deze adressen opnemen in het LPA.	Gemeente				1130	2018 – heden	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch</a>
<b>Batch Opname en Normering Lokale Stuurgroepen</b>		Versterkingsregime	Adressen met een normaal of lichtverhoogd risicoprofiel die niet in andere <i>batches</i> voorkomen, maar wel zijn opgenomen in een LPA.	Gemeente				9434		<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch</a>
<b>HRA 2019</b>		Versterkingsregime	Adressen die met een verhoogd of lichtverhoogd risicoprofiel uit de HRA 2019 kwamen en op basis daarvan zijn opgenomen in een LPA.	Gemeente				2209	2019 – heden	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/uw-batch</a>
<b>Bouwimpuls</b>		Pilot	Bij 900 adressen waarvan de versterkingsadviezen bekend zijn, wordt geprobeerd de versterking te versnellen door sneller met de uitvoering te starten. De eigenaar maakt samen met een aannemer een plan voor de uitvoering. De gemeenten maken een selectie van adressen die mee kunnen doen. Deelname is op vrijwillige basis. Voor deze aanpak is het Bedrijfsbureau BI opgericht, waaraan zes regionale bouwbedrijven deelnemen. Het Bedrijfsbureau begeleidt de versterking.	NCG, gemeente	Selectie	Individueel	Opstellen uitvoeringsplan, uitvoering	900		<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/bouwimpuls-bi">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/bouwimpuls-bi</a>
	De Praktijkaanpak	Pilot	Voor adressen die door de gemeente zijn aangedragen voor deelname aan de Bouwimpuls en waar nog géén versterkingsadvies ligt, zijn aannemer en eigenaar vanaf het begin betrokken bij het versterkingsproces. Het Bedrijfsbureau is in samenspraak met de eigenaar ook voor de beoordeling van het gebouw o.b.v. de veiligheidsnorm.	NCG, gemeente	Selectie	Individueel	Beoordeling, opstellen uitvoeringsplan, uitvoering	250		<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/bouwimpuls-bi">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/bouwimpuls-bi</a>

Naam	Hieronder vallen o.a.	Soort	Beschrijving	Voortouw	Representatie	Participatie individueel/collectief	Participatie bij...	Aantal adressen	Periode	Meer informatie
<b>Typologieaanpak</b>		Versterkingsregime	Nieuwe aanpak voor de beoordeling van de veiligheidsrisico's op basis van 30 typologieën. Door woningen van hetzelfde soort hetzelfde te beoordelen, beoogt de NCG sneller te kunnen beoordelen. De aanpak is ontwikkeld door TNO.	NCG					2021 – heden	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/versterken/typologieaanpak">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/versterken/typologieaanpak</a>
	Koploper	Programma	Versnelde versterkingsaanpak op basis van typologie krimpjeswoningen. Selectie op basis van woningtype, deelname is op vrijwillige basis. Het programma wordt uitgevoerd door ingenieursbureau VIIA.	NCG	Selectie	Individueel		60	2019 – heden	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2019/11/8/programma-koploper-van-start">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2019/11/8/programma-koploper-van-start</a>
	Krimpjeswoningen	Pilot	Versnelde versterkingsaanpak op basis van typologie krimpjeswoningen in de Gemeente Oldambt.		Selectie	Individueel		9	2019 – heden	
	Oldambsterboerderijen	Pilot	Versnelde versterkingsaanpak op basis van typologie Oldambsterboerderijen in de Gemeente Oldambt.		Selectie	Individueel		9	2019 – heden	
<b>Heft in Eigen Hand (HEFT)</b>		Pilot	Versterking op initiatief en onder regie van de woningeigenaar. De eigenaar is opdrachtgever.	Woning-eigenaar	Aanmelding	Individueel	Opstellen uitvoeringsplan, uitvoering	60	2016 – 2017	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/heft-ei">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/heft-ei</a>
<b>Eigen Initiatief (EI)</b>		Programma	Versterking op initiatief en onder regie van de woningeigenaar. De eigenaar is opdrachtgever.	Woning-eigenaar	Aanmelding	Individueel	Opstellen uitvoeringsplan, uitvoering	212	2017 – 2020	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/heft-ei">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/heft-ei</a>
<b>Bouwen in Eigen Beheer (BIEB)</b>		Pilot	Sloop-nieuwbouw van vrijstaande woningen op initiatief en onder regie van de woningeigenaar. De eigenaar is opdrachtgever.	Woning-eigenaar	Aanmelding	Individueel	Opstellen uitvoeringsplan, uitvoering	8	2019 – 2020	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/bouwen-in-eigen-beheer">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/bouwen-in-eigen-beheer</a>
<b>Eigenaar Kiest Bouwer (EKB)</b>		Programma	Versterking op initiatief en onder regie van de woningeigenaar. De eigenaar is opdrachtgever, waardoor de administratieve last voor aannemers verkleint wordt. Aannemers kunnen door de eigenaar worden gekozen uit de "bouwpool" van NCG waarvoor aannemers zich kunnen aanmelden.	Woning-eigenaar	Aanmelding	Individueel	Opstellen uitvoeringsplan, uitvoering		2020 – heden	<a href="https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/ekb">https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/eigenaar/projecten-binnen-de-versterking/ekb</a>

Naam	Hieronder vallen o.a.	Soort	Beschrijving	Voortouw	Representatie	Participatie individueel/collectief	Participatie bij...	Aantal adressen	Periode	Meer informatie
Loket Opname op Verzoek		Pilot	Woningeigenaren die niet in het versterkingsprogramma zijn opgenomen maar zich wel zorgen maken over de veiligheid van hun woning kunnen zich melden bij het Loket Opname op Verzoek. Als het verzoek wordt gehonoreerd, wordt het adres opgenomen in het reguliere versterkingsprogramma.	Woning-eigenaar	Aanmelding			330	2020 - heden	<a href="https://www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/eigenaar/niet-in-de-versterking">https://www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/eigenaar/niet-in-de-versterking</a>
Batch H3V (Herstellen, Versterken, Verduurzamen, Verbeteren)			Overeenkomst tussen de NAM en verschillende woningcorporaties over de versterking van 1650 corporatiewoningen. Inmiddels zijn 752 adressen via deze aanpak versterkt, 354 adressen zijn in een andere aanpak opgenomen en 769 adressen komen na herbeoordeling niet meer voor versterking in aanmerking. Bewonersparticipatie wordt verzorgd door de woningcorporaties.	Woningbouwcorporaties				1100	2015 - 2019	
Experiment Krewerd		Bewoners-initiatief	Versterking van het dorp Krewerd op basis van een toekomstplan voor het dorp door de bewoners, ondersteund door professionals, opgesteld. Het plan combineert versterking en verduurzaming om Krewerd toekomstbestendig te maken. Alle eigenaren hebben een architect gekozen om ze in dit traject bij te staan.	Woning-eigenaar	Aanmelding	Collectief	Opstellen dorpsplan, opstellen uitvoeringsplan, uitvoering	44	2018 - heden	<a href="https://www.experimentkrewerd.nl/dorpsplan-krewerd/">https://www.experimentkrewerd.nl/dorpsplan-krewerd/</a>
Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild (DVO)		Bewoners-initiatief	Bewoners hebben een gezamenlijk plan geschreven voor de ingrijpende versterking van het dorp: het Witboek. Een versie van dit Witboek kwam terug in de Structuurvisie Overschild 2018-2028 van de gemeente Midden-Groningen. Na de tijdelijk pauze in de versterkingsoperatie in 2018, werd duidelijk dat de adressen in Overschild uiteen vielen in verschillende <i>batches</i> waardoor gezamenlijke planvorming en uitvoering nagenoeg onmogelijk werd.	Woning-eigenaar	Aanmelding	Collectief	Opstellen dorpsplan		2018 - heden	<a href="http://overschild.nu/versterking-woningen-overschild/">http://overschild.nu/versterking-woningen-overschild/</a>
Dorp in Eigen Hand Steendam/Tjuchem		Pilot	Gezamenlijke aanpak van de versterkingsopgave in Tjuchem en Steendam. Niet de NCG, maar ingenieursbureau VIIA begeleidt hier het traject.	Woning-eigenaar	Aanmelding	Collectief	Opstellen dorpsplan	279	2020 - heden	<a href="https://www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2020/05/18/dorpsbewoners-aan-zet-bij-versterking-steendam-tjuchem">https://www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2020/05/18/dorpsbewoners-aan-zet-bij-versterking-steendam-tjuchem</a>

Naam	Hieronder vallen o.a.	Soort	Beschrijving	Voortouw	Representatie	Participatie individueel/collectief	Participatie bij...	Aantal adressen	Periode	Meer informatie
<b>Belangengroep Versterking Zandplatenbuurt (BVZ)</b>		Bewoners-initiatief	Huurders en woningeigenaren in de Zandplatenbuurt in Delfzijl hebben zich verenigd in BVZ. BVZ is officieel gesprekspartner voor de gemeente en woningbouwvereniging Acantus m.b.t. de versterking en herhuisvesting. Er is tussen de drie partijen een participatieconvenant gesloten.	Bewoners		Collectief	Uitvoering			<a href="https://thuisindelfzijl.nl/belangengroep-versterken-zandplatenbuurt/">https://thuisindelfzijl.nl/belangengroep-versterken-zandplatenbuurt/</a>
<b>Nije Buurt Ten Post</b>		Project	De gemeente grijpt de ingrijpende versterkingsopgave in Ten Post aan voor een bredere aanpak. Verschillende subsidies (waaronder via NPG) worden aangesproken voor verduurzamen en nieuwe inrichting van de publieke ruimte. Er is een samenwerking tussen gemeente, woningbouwcorporatie Vierden en Borgen en bewoners.	Gemeente		Collectief	Opstellen dorpsvisie	132		<a href="https://versterkenenvernieuwen.groningen.nl/dorp/ten-post">https://versterkenenvernieuwen.groningen.nl/dorp/ten-post</a>
<b>Houd Onderdendam Overeind! (HOO!)</b>		Bewoners-initiatief	Werkgroep van bewoners die versterking, schadeherstel en -preventie en verduurzaming in één dorpsaanpak willen samennemen. Onderdendam is uiteindelijk niet opgenomen binnen de versterkingsopgave.	Bewoners		Collectief	Opstellen dorpsvisie		2013 – heden	<a href="https://dorpenacademie.nl/initiatief/onderdendam-een-dapper-dorp/">https://dorpenacademie.nl/initiatief/onderdendam-een-dapper-dorp/</a>
<b>#Enwijdan</b>		Bewoners-initiatief	Bewoners van de wijk Opwierde in Appingedam voerden actie om 337 "vergeten" woningen in Opwierde ook voor sloop/nieuwbouw in aanmerking te laten komen. De overige 1100 woningen in Opwierde kwamen al voor sloop-nieuwbouw in aanmerking.	Bewoners		Collectief			2020 – heden	
<b>Dorps- vernieuwing Woltersum</b>		Project	De gemeente nam het initiatief om bewoners een plan voor de dorpsvernieuwing van Woltersum te laten opstellen. Hiervoor werd een procesbegeleider ingehuurd. In dit plan wordt ook, maar niet alleen, de versterking meegenomen.	Gemeente		Collectief	Opstellen dorpsvisie		2018 – heden	<a href="https://versterkenenvernieuwen.groningen.nl/dorp/woltersum">https://versterkenenvernieuwen.groningen.nl/dorp/woltersum</a>
<b>VanOnderen</b>		Bewoners-initiatief	Bewoners uit verschillende Groningse dorpen ontwikkelden een <i>toolbox</i> voor bewonersparticipatie in de versterking. De aanpak richt zich op een integrale aanpak van de versterking met aandacht voor brede dorps- of gebiedsontwikkeling.	Bewoners		Collectief				<a href="https://groningerdorpen.nl/wp-content/uploads/2019/04/Flyer-vanOnderen.pdf">https://groningerdorpen.nl/wp-content/uploads/2019/04/Flyer-vanOnderen.pdf</a>

Naam	Hieronder vallen o.a.	Soort	Beschrijving	Voortouw	Representatie	Participatie individueel/collectief	Participatie bij...	Aantal adressen	Periode	Meer informatie
<b>Centrumplan Loppersum</b>		Project	Particulieren en MKB-ers worden betrokken bij de planvorming voor de versterking van het centrum Loppersum i.c.m. toekomstbestendig maken van het winkelgebied. De versterking is ingrijpend en het doel is o.a. om de leefbaarheid ook tijdens de versterking op peil te houden.	Gemeente		Collectief	Opstellen uitvoeringsplan		2019 – heden	<a href="https://www.nationaalprogramma Groningen.nl/projecten/centrumplan-loppersum/">https://www.nationaalprogramma Groningen.nl/projecten/centrumplan-loppersum/</a>
<b>Versterking Dorpshuis Westeremden</b>		Project	Bewoners verenigd in het bestuur van Stichting Ons Dorpshuis hebben de versterking van het Dorpshuis in eigen beheer uitgevoerd. Hierdoor kon de versterking gecombineerd worden met nieuwbouw, waarmee het Dorpshuis toekomstbestendig kon worden gemaakt.	Bewoners	Aanmelding	Collectief	Besluitvorming, opstellen uitvoeringsplan, uitvoering		2019 – 2021	<a href="https://dorpshuiswestere mden.wordpress.com/">https://dorpshuiswestere mden.wordpress.com/</a>
<b>Klankbordgroep 't Zandt</b>		Project	Gemeente nodigt bewoners uit om deel te nemen aan een klankbordgroep om mee te denken over het plannen en uitvoeren van de versterking.	Gemeente			Uitvoering			
<b>Calvi</b>		Pilot	Inspectie van kerken van de Stichting Oude Groninger Kerken met de Calvi-methode.	NCG			Beoordeling	5	2017 –	
<b>Nije Heerd</b>		Pilot	Sommige agrariërs in het aardbevingsgebied kampen met grote en ingewikkelde schades. Ook zijn vergunningsaanvragen vaak complex. Deze pilot beoogt schadeherstel te vergemakkelijken voor agrariërs die ook zelf willen investeren in de bouw van een nieuwe schuur of stal. Onder leiding van een onafhankelijk voorzitter wordt in een keukentafelgesprek met een agrariër, adviseur(s) van de gemeente en een ontwerper/architect een plan gemaakt. Bij 5 van de 6 adressen in de pilot is dit gelukt. Of de goedgekeurde plannen ook zijn uitgevoerd, is ons onbekend.	NCG, provincie Groningen, gemeenten Eemsum, Ten Boer, Loppersum, LTO Noord	Selectie	Individueel	Opstellen uitvoeringsplan, uitvoering	6	2018 –	<a href="https://www.nationaalco ordinator Groningen.nl/actueel/nieuws/2018/11/9/pilot-nije-heerd-van-start">https://www.nationaalco ordinator Groningen.nl/actueel/nieuws/2018/11/9/pilot-nije-heerd-van-start</a>
<b>Agroprogramma</b>		Programma	Verschillende instanties worden samengebracht om de problematiek m.b.t. agrarische gebouwen (schade, versterking, verduurzaming) integraal op te lossen.	Provincie Groningen		Individueel			2021 – 2025	<a href="https://www.provinciegr oningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsartikel/hulp-voor-boeren-in-aardbevingsgebied/">https://www.provinciegr oningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsartikel/hulp-voor-boeren-in-aardbevingsgebied/</a>

Naam	Hieronder vallen o.a.	Soort	Beschrijving	Voortouw	Representatie	Participatie individueel/collectief	Participatie bij...	Aantal adressen	Periode	Meer informatie
<b>Architect aan Zet</b>		Pilot	Bij zware versterkingsmaatregelen of sloop-nieuwbouw kan de eigenaar opdracht geven aan een architect om het een uitvoeringsplan op te stellen en het versterkingstraject te begeleiden. De architect kan gekozen worden uit een pool van architecten die al actief en bekend zijn met de versterkingsopgave. Omdat de architect verschillende aspecten van de versterking kan overzien (bouwkundig, ruimtelijk, vergunning) wordt hiermee beoogt het proces te versnellen en de bewoner te ontzorgen.	Woning-eigenaar, NCG, gemeente Groningen	Aanmelding	Individueel	Architect kiezen, opstellen uitvoeringsplan		2021 – heden	<a href="https://gemeente.groningen.nl/actueel/nieuws/bouwmeester-versterking-initieert-pilot-architect-aan-zet">https://gemeente.groningen.nl/actueel/nieuws/bouwmeester-versterking-initieert-pilot-architect-aan-zet</a>



## Bijlage 2. Analytisch kader

Vooraf: deze notitie gaat over “betere participatie” en “betere integratie van het bewonersperspectief”. Logisch gezien is participatie één van de mogelijke middelen om het hogere doel (betere integratie van..) te bereiken. Om die reden is de term “betere integratie” te verkiezen. Maar dat hogere niveau heeft een achilleshiel: de vaagheid ervan. Het zou dus goed zijn om een overkoepelend begrip te ontwikkelen.

Wat is nu een “goed” raamwerk om de visies en meningen over verbetering van bewonersperspectief te bezien? Een raamwerk is goed als het (a) begrip bevordert en (b) het doel naderbij brengt.

Het raamwerk dient dus enerzijds om de inzichten over participatie op een logische manier aan elkaar verbinden (een narratief). Anderzijds is de functie ervan om ons te helpen uit die inzichten een visie te vormen, of nog ambitieuzer, een **blauwdruk**<sup>1</sup> voor de betere integratie van het bewonersperspectief.

Het raamwerk is een weergave van de in Groningen ontstane situatie. Die is onder meer beschreven in Bovenhoff et al., 2021; Hupkes et al., 2021; Stroebe et al., 2020. Het is goed om die situatie te bezien in het licht van de lessen van het verleden over systeemfalen en uitvoeringsproblematiek (zie bijvoorbeeld het verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag ‘Ongekend onrecht’). Een terugkerend thema in die beschouwingen zijn de leemlagen in het systeem. Een nadeel van de term “leemlaag” is dat hij problemen voorstelt als horizontale barrières. In Groningen zien we ook verticaal en in de tijd barrières. De vraag is dus: wat zijn de barrières of schotten die goed bestuur frustreren?

**1.** De casus Groningen kenmerkt zich door slechte relaties, wantrouwen en onderlinge verwijten. Die bestonden al of ze zijn zo gegroeid. Er zijn soms ook tegenstellingen op basis van belangen. Zienwijzen kunnen soms sterk uiteenlopen. Bekende breukvlakken zijn de relatie burger – overheid, rijk – regio, of beleid – uitvoering. Er zijn ook breukvlakken tussen domeinen en expertisevelden (economisch, juridisch, bouwtechnisch, sociaal). Ook boteren gemeenten onderling niet altijd en zijn er tussen de uitvoeringsinstanties niet altijd goede relaties. Slechte relaties zijn dus overal te vinden en het Kennisplatform ziet ze als de kern van veel problematiek.

De grootste barrières zitten, denken we, tussen verschillende denkwerelden. De indeling van denkwerelden die het meest tot de verbeelding spreekt is die tussen de leefwereld en systeemwereld (Habermas). Maar die is én te vaag én gaat ten onder aan zijn eigen succes, omdat het allemaal beelden oproept die Habermas nooit heeft bedoeld. Wat past wél bij Groningen?

**a.** De denkwereld van bestuur en beleid. Uit onderzoek blijkt dat men in deze wereld het bewonersbelang centraal stelt. Daar ligt het niet aan. Het lastige aan de casus Groningen is dat er niet op één plek wordt bestuurd. En dat er zoveel instanties zijn opgetuigd. Derksen en Gebben (2019) noemen dit een “institutiocarroussel”. Een kleine verdiepingsslag:

- i. Het is niet zo duidelijk waar beleid rond versterking wordt gemaakt, waar bestuur plaats vindt, wie regie heeft. Misschien worden de belangrijkste bestuurlijke keuzes aangaande de versterking op dit moment wel gemaakt in het DUO, waar ministeries,

<sup>1</sup> Deze woorden waren een tijd lang taboe. Tegelijk constateer ik dat de roep om “visie” opeens luid klinkt. Mogelijk is dit een aankondiging van de nieuwe haagse bestuurscultuur.

provincie, gemeenten en de uitvoeringsinstanties (NCG, IMG, NPG) overleggen met elkaar. Maar wie zal het zeggen? Onderzoek suggereert dat men het zelf niet weet.

ii. Ten aanzien van het toekomstperspectief valt op dat initiatief daarvoor bij NPG lijkt te liggen. Dat bestuur kijkt vooral naar de toekomst. Het NPG omarmt op allemanieren participatie en bewonersbetrokkenheid, maar hoe het wordt bestuurd is niet transparant.

iii. Het beleid rond schadeafhandeling is nog het minst transparant van allemaal. Het IMG is een ZBO dat zich exclusief lijkt te richten op de wet. Hoe de wensen en behoeften van de politiek zich vertalen in beleid van IMG onttrekt zich aan ieders zicht. IMG heeft, misschien juist door die onafhankelijkheid, vrij goed rekening gehouden met het bewonersperspectief.

**b.** De denkwereld van gebieden. Is een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten en provincie. Onze indruk is dat deze wereld enigszins lijkt aan te sluiten met a.ii, ogenschijnlijk weinig met a.i. en ogenschijnlijk niet met a.iii.

**c.** De denkwereld van de praktijk. We hebben het hier over het denken in de concrete woonomgeving van de eigen woning, de burens en de bedrijven en instanties waar men in die context mee te maken heeft. Onderzoek laat zien dat de denkwereld van bewoners over onderwerpen zoals de versterking eigenlijk helemaal niet zo sterk verschilt van personen uit de “systeemwereld” die op dat zelfde concrete niveau werken als de bewoners zelf (zoals bewonersbegeleiders, bouwbedrijven).

**2.** Groningen is bijzonder omdat de overheid zelf haar eigen probleem heeft gecreëerd. Dat wat moet (reactief beleid, gericht op wettelijke verplichtingen die in het heden moeten worden nagekomen) lijkt onverenigbaar te zijn met wat men wil (proactief beleid, gericht op de toekomst).

**a.** Reactief staat veiligheid centraal. Versterking dus. Daar hebben burgers niets te willen: de overheid bepaalt de norm en is wettelijk verplicht tot handhaving. Alles moet SMART met harde deadlines en targets. Veiligheid is een verplichting hier en nu. SodM houdt toezicht en stuurt aan op crisisaanpak (top-down, meters maken). Succes is uit te drukken in aantallen en getallen: inspecties, versterkt, op norm. Maar de aantallen zijn te hoog. Targets worden niet gehaald. Er is sprake van grote tijdnoed. Er is angst voor harde afrekening en voor falen. Deze situatie bestaat al 7 jaar, maar er is weinig progressie. Er zijn regels en afspraken. Heel veel regels. En de regels veranderen voortdurend.

**b.** Proactief staat toekomstperspectief centraal. Een toekomstbestendige woning en leefomgeving. Een goed functionerende samenleving in een florerend gebied. Gelukkige en gezonde bewoners.

Kortom: we houden een simpele matrix over van 3 denkwerelden \* 2 kijkrichtingen. Als je deze tegen elkaar afzet, zien we zowel horizontale als verticale barrières en soms tegenstellingen. De opgave is om de muren tussen deze “cellen” te slechten.

	Wat moeten we (reactief)	Wat willen we (proactief)
Beleid en bestuur		
Gebiedsgericht		
Praktijk		

## Bijlage 3. Leeslijst

De (wetenschappelijke) literatuur over het betrekken van het bewonersperspectief bij de vorming en uitvoering van beleid is zeer divers. Tijdens onze gesprekken met professionals kregen wij vaak te horen dat er al veel documentatie is op het gebied van het verbeteren van participatie. We hebben veel onderzoek gevonden dat is uitgevoerd in opdracht van de overheid op dit thema. Ook zijn er verschillende publicaties geschreven door maatschappelijke organisaties in Groningen die reeds overzicht geven van de praktische middelen en acties om participatie te verbeteren. Met deze leeslijst willen wij de lezer een inkijkje geven in de waardevolle inzichten die er al zijn.

Voor deze leeslijst hebben we een onderscheid gemaakt tussen onderzoeken en publicaties in verschillende thema's, namelijk:

- Publicaties over de Groningse context waarbinnen de versterking wordt uitgevoerd
- Bestaande participatiekaders en –handvesten in Groningen in het algemeen en met betrekking tot de versterking in het bijzonder
- Eerder verschenen adviezen waarin werd opgeroepen tot betere participatie in Groningen
- Wetenschappelijke publicaties over bewonersinitiatieven
- Publicaties en onderzoeksrapporten over burgerparticipatie in Nederland
- Wetenschappelijke publicaties over burgerparticipatie en participatieve democratie.

Hieronder vindt u een overzicht van enkele relevante publicaties per onderwerp.

### Maatschappelijke gevolgen gaswinning

Het is belangrijk in ogenschouw te nemen dat de context van de gaswinning, de complexe geschiedenis hiervan en de sociaal-economische kenmerken van de regio een sterke rol spelen in het succes van bewonersparticipatie in Groningen. Sinds 2016 wordt er structureel onderzoek gedaan naar de maatschappelijke gevolgen van de gaswinning in Groningen, onder andere door Gronings Perspectief. De impact van de gaswinning en de daaruit volgende bevingen op de Groningers is groot. De literatuurstudies van een Kennisplatform geven ieder jaar een overzicht van onderzoeken naar de maatschappelijke impact van de gaswinning.

Bakema, M., Parra, C. & McCann, P. (2018). Analyzing the Social Lead-Up to a Human-Induced Disaster: The Gas Extraction-Earthquake Nexus in Groningen, The Netherlands. *Sustainability*, 10(10), 3621; <https://doi.org/10.3390/su10103621>.

Bovenhoff, M., Schoutens, L., Stroebe, K. & Postmes, T. (2021). Voortgang en voetangels in het gaswinningsdossier: professionals over een complex systeem. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Busscher, N., Vries, de, P., Adams, W. & Postmes, T. (2020). Gaswinning, aardbevingen en de maatschappelijke gevolgen voor de provincie Groningen en haar bewoners. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

Derksen, W. & Gebben, M. (2019). Verslag Critical Review #4. Over de regionale economie. Groningen: Kenniscentrum Aardbevingen en Duurzame Ontwikkeling.

Hupkes, S., Adams, W., Busscher, N., Postmes, T. (2021). Inzicht in impact: De gevolgen van de gaswinning voor de bewoners van Groningen. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

Sluiter, K., van Valkengoed, A.M., Greven, I., Simon, C. (2018) Literatuurstudie 0.1 Maatschappelijke gevolgen bodembeweging Groningen. Groningen: Sociaal Plan bureau Groningen.

Stroebe, K., Postmes, T., Boendermaker, M., Richardson, J., Bovenhoff, M. & Kanis, B. (2019c). Sociale samenhang, samenwerking en veerkracht in het Groningse gaswinningsgebied. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Institute, Rijksuniversiteit Groningen.

Stroebe, K., Boendermaker, M., Bovenhoff, M. & Postmes, T. (2020). Professionals over de versterkingsoperatie: Verloop en impact op bewoners en gemeenschappen. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Institute, Rijksuniversiteit Groningen.

Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., Jong, de, M., Schoutens, L., Adams, W. & Boendermaker, M. (2021). Eindrapport Gronings Perspectief Fase 2. Stand van zaken, februari 2021. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Institute, Rijksuniversiteit Groningen.

## Lokale aanpak Groningen

Verschillende publicaties van maatschappelijke organisaties en lokale overheden in Groningen geven praktische handvatten voor het vormgeven van bewonersparticipatie. De gemeente Groningen en de provincie Groningen richten zich op het participatiebeleid in bredere zin, bijvoorbeeld met betrekking tot zorg of leefbaarheid. Het Groninger Gasberaad, de Groninger Bodem Beweging en Vereniging Eigen Huis publiceerden handvesten waarmee bewonersparticipatie in de versterking verbeterd kan worden. KAW werkte de werkwijze en stappen van batch 1588 uit.

Gelderloos, W., Galema, M., Lucas, A. & Bierling, H. (2016). Participatie in het aardbevingsgebied: Inspiratie voor samenwerking overheid – burger. Den Haag: Platform31.

Gemeente Groningen, WIJ Groningen & Stadadviseert (2019). Groninger Participatiewerkboek. Online beschikbaar via: <https://gemeente.groningen.nl/groninger-participatiewerkboek> [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

Groninger Dorpen (2021). Actieve Dorpen Aanpak. Online beschikbaar via: <https://activedorpen.nl/sites/default/files/2021-09/ADA%20%E2%80%93%93%C2%A0De%20ADA-methode%20totaal.pdf> [laatst geraadpleegd 1 november 2021].

Groninger Dorpen, VanOnderen & Groninger Gasberaad (2019). Flyer VanOnderen. Online beschikbaar via: <https://groningerdorpen.nl/wp-content/uploads/2019/04/Flyer-vanOnderen.pdf> [laatst geraadpleegd 1 november 2021].

Groninger Bodem Beweging, Groninger Gasberaad & Vereniging Eigen Huis (2021). Sociaal handvest Groningen: een toetssteen om bewoners nu echt centraal te stellen. Online beschikbaar via: [https://www.eigenhuis.nl/docs/default-source/groningen/sociaal-handvest-groningen-gbb-gasberaad-vehb87fd8ea6d5367ba8cdbff0f003b89c6.pdf?sfvrsn=2a2cbf96\\_2](https://www.eigenhuis.nl/docs/default-source/groningen/sociaal-handvest-groningen-gbb-gasberaad-vehb87fd8ea6d5367ba8cdbff0f003b89c6.pdf?sfvrsn=2a2cbf96_2) [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

Groninger Gasberaad (2019). Crisis op de klei: Naar herstel van Groningen. Online beschikbaar via: <https://gasberaad.nl/wp-content/uploads/2020/10/2019-06-04-Crisis-op-de-klei.pdf> [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

KAW Architecten en Adviseurs (2019). Uitwerking 1588. Groningen: KAW Architecten en Adviseurs.

Provincie Groningen (2021). Startnotitie: werken aan participatie(-beleid). Online beschikbaar via: <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=ProvincieGroningen&id=b3e89b68-9548-48cb-a481-b91704fc5f59> [laatst geraadpleegd 3 november 2021].

Provincie Groningen (2021). Prototype Provinciale Participatieleidraad. Online beschikbaar via: <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=ProvincieGroningen&id=34592298-2e6e-47fe-bcdc-519981a0c0b1> [laatst geraadpleegd 3 november 2021].

## **Voorgaande adviezen over het verbeteren van de participatie in Groningen**

Er zijn in het verleden meerdere adviezen en rapporten uitgebracht waarin de noodzaak tot het verbeteren van de participatie werd benadrukt.

Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (2013). Vertrouwen in een duurzame toekomst: Een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen. Online beschikbaar via: [https://dialoogtafelgroningen.gasberaad.nl/eindadvies\\_commissie\\_duurzame\\_toekomst\\_noord-oost\\_groningen](https://dialoogtafelgroningen.gasberaad.nl/eindadvies_commissie_duurzame_toekomst_noord-oost_groningen) [laatst geraadpleegd 3 november 2021].

Geel, van, P. & Wallage, J. (2014). "Aan tafel!" Een verkenning naar de mogelijk om in het aardbevingsgebied Noordoost Groningen een dialoogtafel op te zetten. Online beschikbaar via: [https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/Dossiers/Gaswinning/30-januari-2014-Adviesrapport-over-de-dialoogtafel-Aan-Tafel.pdf](https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Dossiers/Gaswinning/30-januari-2014-Adviesrapport-over-de-dialoogtafel-Aan-Tafel.pdf) [laatst geraadpleegd 3 november 2021].

Kieft, H. en Bennen, E. (2018) Procesbeschrijving Groningse Standaard. Groningen: KAW Architecten en Adviseurs.

Sheerazi, A. (2018) Plan van Aanpak communicatie toekomstperspectief Groningen. Bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds: Expertteam Toekomstvisie Groningen.

## **Burgerparticipatie in Nederland**

Verschillende onderzoeksrapporten en publicaties werpen een licht op de stand van burgerparticipatie in Nederland. Onder andere de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nationale ombudsman onderzochten en analyseerden de Nederlandse praktijk. Welke vormen van burgerparticipatie kennen we, welke hindernissen zijn er voor participatie en hoe kan participatie worden ingezet bij het oplossen van allerlei vraagstukken? Opvallend bij deze publicaties is dat het vooral over de inzet van participatie bij lokale overheden gaat en dat er naar participatie op bestuurlijk niveau weinig onderzoek is verschenen.

Bongaardt, van, den, T. (2018). Monitor Burgerparticipatie 2018: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie. Den Haag: ProDemos.

Informatiepunt Leefomgeving (2020). Denkwijze(r) voor goede participatie. Online beschikbaar via: <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/denkwijze-goede-participatie/> [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

Leyenaar, M. (2009). De burger aan zet: Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie. Online beschikbaar via: [https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden\\_burgerparticipatie/M.Leyenaar\\_boekje%20burgerforum\\_inventarisatie\\_090527.pdf](https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_inventarisatie_090527.pdf) [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

Leyenaar, M. (2009). De burger aan zet: Burgerforum: theorie en praktijk. Online beschikbaar via: [https://vng.nl/sites/default/files/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden\\_burgerparticipatie/M.Leyenaar\\_boekje%20burgerforum\\_theorieenpraktijk\\_090527.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_theorieenpraktijk_090527.pdf) [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

Leyenaar, M. (2009). De burger aan zet: Handleiding burgerforum. Online beschikbaar via: [https://vng.nl/sites/default/files/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden\\_burgerparticipatie/bzk\\_boekjeburgerforum\\_handleiding\\_090527%5B1%5D.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/bzk_boekjeburgerforum_handleiding_090527%5B1%5D.pdf) [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (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 26 oktober 2021].

Nationale Ombudsman (2018). Waar een wil is: onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven. Online beschikbaar via: <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Burgerinitiatieven%20waar%20een%20wil%20is%20rapport%202018-020.pdf> [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

Nationale Ombudsman (2019). Behoorlijke informatieverstrekking aan omwonenden rondom vergunningverlening. Online beschikbaar via: <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/2019004%20Onderzoek%20Behoorlijke%20informatieverstrekking%20aan%20omwonderden%20rondom%20vergunningverlening.pdf> [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

Uyl, den, J., Blomaard, H., Schaminée, A. & Goudswaard, T. (2016). Eindpresentatie: participatie paradox atelier. Online beschikbaar via: [https://vng.nl/files/vng/nieuws\\_attachments/2016/eindpresentatie\\_bzk\\_-\\_participatie\\_paradox\\_atelier.pdf](https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/eindpresentatie_bzk_-_participatie_paradox_atelier.pdf) [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2021). Aan de slag met participatie. Online beschikbaar via: [https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-handreiking-participatie-berenschot\\_def2505.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-handreiking-participatie-berenschot_def2505.pdf) [laatst geraadpleegd 26 oktober 2021].

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). Vertrouwen in burgers. Den Haag: WRR.

## **Bewonersinitiatieven**

Groningen kent veel bewonersinitiatieven. Projecten geïnitieerd door bewoners spelen een belangrijke rol in het behouden en op peil houden en brengen van de leefbaarheid. In de wetenschappelijke literatuur over bewonersinitiatieven worden onder andere de voorwaarden voor slagen of falen van deze initiatieven en de redenen voor bewoners om mee te

doen aan deze initiatieven besproken. Onderstaande publicaties zijn gebaseerd op verschillende casussen in Noord-Nederland.

Ooms, M., Akker, van, den, D. & Karataş, A. (2020). *Veranderd samenspel: Een verkenning van samenwerking tussen gemeenten en bewonersinitiatieven in de energietransitie*. Den Haag: Platform31.

Meerstra-de Haan, E.M., Haartsen, T., Meier, S. & Strijker, D. (2019). An Initiators' Perspective on the Continuity of Citizens' Initiatives in Rural Areas. *Rural Sociology* 0(0), 1–22.

Meerstra-de Haan, E.M., Meier, S., Bulder, E. & Haartsen, T. (2020). 'At some point it has been enough' – Processes of perceived failure of citizens' initiatives. *Sociologia Ruralis* 60(1): 260–283.

Rauws, W., Bouwman, R. & Kam, de, G. (2017). *Wie is aan de buurt? Een analyse van bewonersinitiatieven in vijf Friese plaatsen en de rol van woningcorporatie Accolade*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Ubels, H. (2020). *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

### **Theoretische kaders voor burgerparticipatie en participatieve democratie**

In de gesprekken die we voerden en in onderzoeksrapporten waarin de Nederlandse participatiepraktijk wordt geanalyseerd, wordt veelvuldig verwezen naar theoretische kaders. Voorbeelden hiervan zijn de participatieladder, het grote belang van lokale kartrekkers; en de inzet van bewonersparticipatie bij het instandhouden van voorzieningen ondanks het tekortschieten van overheidsfinanciering. De wetenschappelijke (filosofische) literatuur over participatieve democratie is omvangrijk. Hier noemen we enkele relevante publicaties.

Aerts, R. & Goede, de, P. (2013). *Omstreden democratie: over de problemen van een succesverhaal*. Amsterdam: Boom.

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224.


Can, E., Dorenbos, R., Heemskerk, J. (2020). *Gebiedsbestuurders bij decentrale overheden: Duiding in lessen*. Den Haag: Platform 31.

Gastil, J. & Levine, P. (2005). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the 21st Century*. San Francisco: Jossey-Bass.

Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Kretzmann, J.P. & McKnight, J.L. (1993). *Building communities from the inside out. A path towards finding and mobilizing a community's assets*. Evanston, IL: Institute for Policy Research.

Lunsing, J.R. (2015). *De kloof: effecten van transparant welstandstoezicht, buurt budgetten en referenda op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*. Amsterdam: Boom.



Menser, M. (2018). *We decide!: theories and cases in participatory democracy*. Philadelphia: Temple University Press.

Moor, de, T., Antonides, L., Witte, C., Boele, A. (2018). *De functies van bewoners overlegorganisaties in een veranderende samenleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Morrel, M.E. (2010). *Empathy and democracy: feeling, thinking, and deliberation*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stokkom, van, B. (2006). *Rituelen van beraadslaging: reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



# Colofon

Dit rapport is een uitgave van het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen. Het Kennisplatform verzamelt en deelt kennis en onderzoek dat relevant is voor sociaal-maatschappelijk beleid in het Groningse gaswinningsgebied. Het platform is een samenwerking tussen de Rijksuniversiteit Groningen (penvoerder), Hanzehogeschool Groningen, CMO-STAMM/Sociaal Planbureau Groningen en GGD Groningen en werkt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## Titel

Perspectief van bewoners in de versterking

## Auteurs

Nienke Busscher, Tom Postmes, Sanne Hupkes & Wouter J. Adams

## Opdrachtgever

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## Contact

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

## Vormgeving

Paulien de Haas

## Bronvermelding

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



Kennisplatform  
Leefbaar en Kansrijk  
Groningen



Hanzehogeschool  
Groningen  
University of Applied Sciences



cmo stamm.