

Reactie RIA op 'Kadernotitie stedelijk protocol bewonersparticipatie Rotterdam'

Rotterdam, 2 april 2009

Geachte werkgroep,

Hiermee reageren wij op uw verzoek op de kadernotitie over het 'stedelijk protocol bewonersparticipatie' dd. 30 januari 2009.

'Rotterdamers in actie voor betaalbare huisvesting', kortweg RIA, is een overleg van bewonersgroepen in Rotterdam, overwegend uit herstructureringsgebieden. RIA is ontstaan uit onvrede van deze bewonersgroepen omdat er zo veel mis gaat tijdens zo'n proces. Zie verder www.riavorrotterdam.nl

Na een presentatie in het NIVON juni 2008 is RIA ook bij de werkgroep stedelijk protocol op het netvlies gekomen. Deze heeft RIA uitgenodigd voor een reactie op de kadernotitie.

Ria heeft daarbij de volgende werkwijze gevolgd:

Bespreken van de kadernotitie in RIA-plenair: vervolgens is een werkgroep geformeerd. Op een oproep tot reacties, ontvingen wij van 6 bewonersorganisaties, de woonbond en 2 adviseurs een gedegen en puntsgewijze reactie (bijlagen). De werkgroep heeft deze samengevat en voorgelegd aan RIA-plenair, en na inhoudelijke discussie een gezamenlijke standpunt verwoord. Hieronder volgt na samenvatting van het standpunt een reactie per 'uitdaging'. In de bijlage zijn integraal alle reacties die RIA verzamelde opgenomen.

Samenvatting van RIA's standpunt:

Het protocol is inmiddels ingehaald door de motie Depla en Martijn-Ortega in de tweede kamer. RIA verwacht dat het Rotterdamse protocol op z'n minst voldoet aan de kenmerken van het 'lokaal handvest bij sloop en renovatie'.

In Rotterdam weten bewoners, ontwikkelaars en overheid elkaar te vinden in talloze ateliers, informatie-avonden en buurtgesprekken. De vraag is nu: wat voegt het protocol toe, of welk probleem moet het protocol eigenlijk oplossen? Is dat:

- een betere werkvorm, omdat de communicatie niet goed verloopt? Daarmee ontstaat nog niet voldoende vertrouwen tussen partijen.
- 'hoe vroeg is vroeg' in het kader van (beter) INFORMEREN? Daarmee zijn de inhoudelijke bezwaren tegen de plannen nog niet weggenomen.
- Voorkomen dat het een uitputtingsslag wordt? Waarbij bewoners vooral uit gebrek aan middelen –allemaal vrije tijd- afhaken;
- ...?

RIA concludeert dat het protocol een praktische insteek zou moeten geven voor de discussie 'van wie is de stad' : zijn de punten van de driehoek gelijkwaardig, of toch niet? Het probleem van de 'gouden driehoek' is op dit moment dat één van de hoeken, de bewoners, in meerdere opzichten geen gelijkwaardige positie heeft. Bewoners vormen wellicht de meest complexe partij, maar vormen ook het leven in de stad. De inzet van 'herstructurerings' of 'vernieuwings' operaties zou moeten zijn om dat centraal te stellen. Dat begint met het formuleren van een probleemstelling samen met de zittende bewoners in een buurt of wijk. Het gaat er voor bewoners en RIA niet om dat dingen *tegengehouden* moeten worden, maar juist dat er dingen gebeuren die *nodig zijn* (bijvoorbeeld onderhoud). In laatste instantie kan dat betekenen dat bewonersorganisaties/-collectieven optreden als opdrachtgever.

RIA hecht dan ook belang aan de volgende kernpunten:

- 1- Vertrouwen. Door afspraken nakomen, verankering, en regelen wat eventuele sancties zijn!
- 2- Van wie is de stad? Erken het sociaal kapitaal als basis voor stedelijke ontwikkeling.
- 3- Vanaf de basis werken. Bij bewonersparticipatie moet het woord 'informereren' vervangen worden door 'samenwerken' vanaf het begin: eerst een gezamenlijke probleemdefinitie door de drie partijen in de driehoek. En als er overeenstemming is, voldoende garanties voor het nakomen van afspraken en de uitvoering.
- 4- Te vroeg bestaat niet: transformatie-strategie = graduele (geleidelijke en permanente) wijk ontwikkeling, niet 'herstructurering' en topdown plannen.
- 5- De gouden driehoek: bewoners moeten een gelijkwaardige positie hebben, maak dat eerst maar eens waar, bijvoorbeeld door bewoners in staat te stellen serieus vertegenwoordigd te worden en financiële middelen voor ondersteuning en deskundigheid ter beschikking te stellen. (uitvoering motie Peet, raadsbesluit 2005)
- 6- Transparantie en eerlijkheid gedurende alle fases van het proces, de dingen bij naam noemen en niet mooier voorstellen. Meningsverschillen op een integere manier uitzoeken. Open zijn over belangentegenstellingen en bereidheid om te zoeken naar win-win situaties.
- 7- Erken dat het een grillig proces is en blijft, en geef daar ruimte aan. Ook als er een situatie is waar sommige bewoners blij zijn dat er iets gebeurt, en anderen die helemaal niet hun huis uit willen. De 'participatieparadox' vraagt vooral: meer inspanning om creatieve strategieën te vinden die aan beide zo veel mogelijk recht doen. In de randvoorwaarden opnemen dat aangetoond moet worden dat een grote meerderheid van bewoners het er mee eens is.

Er is een infrastructuur nodig waarin ook initiatieven van bewoners terecht kunnen. Zowel de Woonbond als landelijk expertise bureau, als RIA als *onafhankelijke* kennisbank en bewoners-overleg zouden daar een rol in kunnen hebben. Daar dient budget voor te komen. RIA wil betrokken worden in het vervolotraject, en uitgenodigd voor het stadsgesprek in April; en het KEI atelier in Juni. RIA is bereikbaar via riavorrotterdam@gmail.com

Met vriendelijke groet,
RIA; Rotterdammers in actie voor betaalbare huisvesting,

FBNC Crooswijk
Samen1blok
Bewoners Oldebarneveltstraat
Bewoners Hordijkerveld
Bewoners Lijnbaanhoven
Bewoners Organisatie Vreewijk
Bewonersgroep Bloemfontijn
Bewonersgroep Asserweg e.o. Schiebroek
Bewonersorganisatie Wielewaal
Bewonersgroep Stietljespleinflat
Jaffa 4ever
Lincke Zwaard
Vereniging Poortgebouw
Stichting De Fabriek
ROK rotterdams krakersoverleg
IGG, Peter Voogt
Tussen Ruimte, Lidewij Tummers
Nederlandse Woonbond, Suzanne Schuitemaker

tweede deel van Ria's inhoudelijke reactie, puntsgewijs volgens de 'uitdagingen' genoemd in de kadernotitie:

I Hoe vroeg is vroeg |

Een betere titel voor deze uitdaging zou zijn: 'Je bent nooit te vroeg'. Bewoners zullen als volwaardige partij in de gouden driehoek vanaf het allereerste begin moeten worden betrokken in de ideeënontwikkeling. Als het gaat om grootschalige plannen tot ontwikkeling van woningbouw en herstructurering van een wijk, impliceert dat ingrijpende veranderingen voor bewoners in een van de peilers van het bestaan: hun woning, die onnoemelijk veel meer vertegenwoordigt dan stenen en dakpannen. Het gaat om hun thuis, om geborgenheid, om hun veilige haven in de stad. Ieder plan dat door anderen van bovenaf wordt opgelegd zonder raadpleging en participatie, zal daarom als bedreigend worden ervaren door de zittende bewoners.

Juist bij de analyse van de problemen in een wijk en het opperen van mogelijke oplossingen horen bewoners betrokken te worden, omdat zij als geen ander kennis en ervaring hebben in hun wijk. Bewoners zijn de ervaringsdeskundigen en zien daardoor de lokale dynamiek soms nog beter dan de deskundigen. Alle partijen in de 'driehoek' hebben andere belangen, en moeten die ook kunnen vertegenwoordigen: bewoners t.a.v. hun directe omgeving, de overheid in het algemeen belang op langere termijn en ontwikkelaars als uitvoerende partij binnen economische randvoorwaarden. Geen van deze belangen staat boven een van de anderen. Waarbij het belang van marktpartijen niet dominant mag zijn. Dat betekent elkaar tegemoet treden met een open vizier op een moment dat nog niets concreet is en er gezamenlijk gewerkt kan gaan worden aan plannen.

Daarbij moet in het oog gehouden worden dat er tot nu toe een grote ongelijkheid bestaat tussen bewoners en de andere partijen t.a.v. informatie, kennis van materie en processen en vooral ook beschikbare tijd. Hierin zouden de andere partijen uit de driehoek de bewoners tegemoet moeten treden, in plaats van het als onoplosbaar probleem naast zich neer te leggen.

Voordelen bewoners als co-producenten

Meerdere onderzoeken wijzen op de voordelen verbonden aan het samenwerken met bewoners vanaf het allereerste begin. Denken en samenwerken aan een doel door alle partijen schept een band en ontwikkelt de creativiteit van de gehele groep in het werkveld. Door alle belanghebbenden vanaf het eerste moment te betrekken ontstaat een andere denkdynamiek: verschillende denkwijzen en benaderingen vanuit verschillende functies, kennis en ervaring, leiden er toe dat de groepsdynamiek -hoe lastig soms ook- op de lange duur een stuwende kracht wordt. Voorwaarde is dan wel dat er een open onderhandelingstafel is, waarin alle partijen gelijkwaardig vanuit hun eigen belang kunnen aanzitten. Dat heeft een positieve weerslag op de tastbare kwaliteit van de uiteindelijke plannen en de continuïteit van de minder tastbare maar wezenlijke samenhang in de buurt, een kernvoorwaarde.

Onrust? Neem geen onomkeerbare besluiten voordat je met bewoners gaat praten. Dat informeren van bewoners in de fase van ideeënvorming tot onrust bij de bewoners zou leiden indien de plannen niet zouden kunnen doorgaan, geldt alleen in het geval dat de plannen van bovenaf opgelegd worden.

Ria beveelt aan om wanneer een ontwikkelaar zich meldt bij een lokale bestuurder met ideeën of voorlopige plannen, is de eerste vraag die het lokaal bestuur zou moeten stellen: "Hoe denken de zittende bewoners/gebruikers hierover?"

2 Sociale structuren |

Om een zinvol traject van bewonersparticipatie aan te gaan, zullen allereerst de sociale structuren in kaart gebracht moeten worden. Die kunnen per wijk, buurt of straat nogal verschillen. Soms zijn participatiekaders volop aanwezig (bewonersorganisatie, opbouwwerk, huurcommissies, buurtcomité's, etc), soms ook helemaal niet.

Als bewoners slecht georganiseerd zijn, bevinden zij zich in een nadelige positie om volwaardig te participeren en co-produceren in planontwikkelingen voor hun wijk. Het is de taak van lokale overheden om alle groepen per buurt te stimuleren om zich in gelijkwaardigheid te manifesteren ten opzichte van de andere partijen en juist om de bewoners te betrekken die vermoedelijk het meest getroffen zouden worden door planontwikkelingen. Voorkomen moet worden dat lokale overheden totaal geen vertegenwoordiging meer te zijn van bewoners maar alleen nog een aanhanger van 'het grote plan' van de ontwikkelaars.

Ria beveelt aan om naast "opname van de bouwkundige staat" ook te beginnen met een "opname van de sociale staat": woonwensen en buurtbinding van de zittende bewoners? Er zijn vele mogelijkheden waarop de stem van (alle) bewoners kan worden gehoord (huis-aan-huis enquêtes, steekproeven, workshops, etc.). Het lokale bestuur moet in elk geval de deugdelijkheid van de raadpleging van bewoners toetsen. De ontwikkelaar moet zich hierover expliciet verantwoorden. De voorkeur gaat uit naar onafhankelijk onderzoek, bijvoorbeeld het in kaart brengen van bewonersopvattingen).. Overigens bouw je vertrouwen niet alleen op door te investeren in een sociaal netwerk, maar ook door afspraken na te komen en zeker te stellen.

3 Stedelijk versus lokaal |

Visies zijn aan verandering onderhevig. De huidige woon- en stadsvisie is wel toekomstgericht maar is ook een beeld van de gedachtegang van een tijdelijk stadsbestuur. Indien dergelijke plannen, zoals de bouw of herstructurering van grote stadswijken of economisch belangrijke gebieden van het stadscentrum, trekken van megalomanie vertonen veranderen zij snel in een grabbelton waarin sterke partijen hun voordeel weten te halen, de verhoudingen vertroebeld worden en de menselijke maat zoek is. Veel mankracht, tijd en geld wordt gependend om plannen te promoten en te laten accepteren terwijl te weinig aandacht wordt besteed aan een gedegen maatschappelijke kosten en baten analyse.

Rotterdam ontkomt er niet aan een deel van de beleidskaders centraal voor de stad vast te stellen. Maar of het nu om woon- of stadsvisies gaat, als het op uitvoering aankomt: maak lokaal/wijkgebonden maatwerk mogelijk **EN BESPREEK MET BEWONERS DE DAARIN TE MAKEN KEUZES.**

Bovendien, ook bewoners hebben een lange termijn belang in hun verbintenis met hun stad. **BEWONERS MAKEN DE STAD.** In de kadernotitie wordt bijvoorbeeld met geen woord gerept over cultureel erfgoed, beschermd stadsgezicht etc. Economische motieven lijken leidend. Dat betekent meer dan op formele gronden een kans geven aan de bewoners om iets van hun tijdperk, cultuur en kunnen aan de komende generaties door te geven. Laten wij niet vergeten dat 'om een stad op te bouwen honderden jaren nodig zijn, om haar af te breken slechts 1 dag'.

4 De participatieparadox |

De participatieparadox is zo'n paradox niet meer als de toets onder uitdagingen 1 en 2 in acht wordt genomen. Hoe meer en vroegtijdige betrokkenheid van bewoners, hoe minder risico op latere conflictsituatie. Het betekent wel dat er meer moeite gedaan moet worden om bewoners te betrekken in de beginfase.

De gouden driehoek geeft aan dat bewoners, ontwikkelaars en overheden drie gelijkwaardig partijen zijn. Dit betekent ook dat de zittende bewoners als een van de belangrijkste partijen, zo niet de belangrijkste, wordt erkend.

Ria ziet als opgave voor de werkgroep protocol om alle Rotterdamse inwoners van deze positie te doordringen.

Daarnaast vereist het kunnen innemen van een gelijkwaardige positie een serieuze en werkelijk onafhankelijke belangenbehartiging van de bewoners. Er moeten middelen en mogelijkheden beschikbaar komen voor bijvoorbeeld onderzoeken, contra-expertise en inhuur van externe deskundigen. Een centraal punt voor vragen en antwoorden, advies en begeleiding van bewoners van alle Rotterdamse wijken.

Er spelen voor bewoners 2 soorten belangen: het eigenbelang en het algemene belang. Veelal is de informatie die bewoners krijgen, gestoeld op het 'algemene belang'. Door duidelijk te benoemen 'wat betekenen de ideeën/plannen concreet voor U' zullen bewoners wakker geschud worden. Hoe specifiek deze informatie, hoe beter.

Maar vooraf aan het *informer*en over de plannen, gaat altijd het *gezamenlijk formuleren* van een probleemstelling.

5 Representativiteit en diversiteit |

Het betrekken van groepen die niet als eerste opstaan/een vertegenwoordiger naar voren schuiven is extra moeilijk, maar noodzakelijk. Dat vergt veel inspanning van alle partijen uit de driehoek. In de haast om de praktijk af te doen met de stelling dat de huidige bewonersorganisaties nauwelijks draagvlak hebben wordt voorbij gegaan aan de talloze nieuwe groepen die de laatste jaren zijn opgestaan. Deze hebben hun mening zeer nadrukkelijk laten horen, maar worden niet voor overleg uitgenodigd.

Relevant is de vraag: wie bepaalt wat representatief is? Het zou misschien goed zijn aan degenen die zeggen namens een (groot) deel van de bewoners te spreken hier enig bewijs van te tonen (bv. een ledenlijst o.i.d.). Representativiteit zou onderwerp van toetsing moeten zijn door het lokale bestuur gerelateerd aan de concrete plansituatie (zie 1 en 2).

6 Proportionaliteit |

“Het is raadzaam de zwaarte van het traject aan te laten sluiten op de zwaarte van de fysieke ingrepen die ontwikkelaars voornemens zijn.”

Ria is van mening dat dit uitgangspunt volstrekt voorbij gaat aan de zittende bewoners. Bovendien wordt vooral ingezet op fysieke ingrepen. De focus ligt nauwelijks op andere wezenlijke zaken zoals onderwijs, werk etc. Uit de vele methodes die de laatste jaren ontwikkeld zijn, blijkt dat bewoners alleen in staat zijn om mee te denken als de thuis basis economisch voldoende en sociaal stabiel is.

“Het is daarbij ook van belang – de vorige uitdaging indachtig – proportioneel aandacht te geven aan de verschillende doelgroepen, ongeacht de mate waarin zij zich weten te roeren in het al dan niet georganiseerde publieke debat. “

Er moet vooral ook oog zijn voor kwetsbare bewoners, wantrouwen, oud zeer, en hoe deze kunnen worden omgebogen in kansen. Die kansen vergroot je door veel energie te steken in bewoners en uit te gaan van wat ze kunnen.

Denk als plannen-/beleidsmakers niet te snel dat het om iets kleins gaat waarvoor je niet al te veel overhoop hoeft te halen. De beleving van iemand die dag in dag uit niets anders doet dan bouwlocaties ver van zijn eigen huis ontwikkelen is volstrekt anders dan die van de bewoner die al 50 jaar naar volle tevredenheid in zijn vertrouwde huis en omgeving woont en nu hoort dat er sloopplannen zijn. Beter te veel dan te weinig info.

7 Flexibiliteit in de aanpak |

Flexibiliteit zit hem vooral in de *oplossingen*, niet in de analyse. Doorgaans zijn er meerdere verschillende oplossingen te bedenken voor hetzelfde probleem; dit hoeft echter geenszins te leiden tot inconsistentie in beleid. Er wordt in de kadertekst continu aan 'aanpak' gedacht in plaats van aan graduele verandering.

Aan het begin van een proces afspraken maken over de manier van meebeslissen en de beslispunten en -momenten. Gedurende het proces kunnen nieuwe inzichten ontstaan, omstandigheden wijzigen en nieuwe bewoners(groepen) opstaan (zie ook bij 4). Daar moet in het proces ruimte voor zijn. Het doel moet niet zijn om zo snel en efficiënt mogelijk een project er door te drukken maar om iets neer te zetten waar alle belangen het beste mee gediend zijn. En beter ten halve gekeerd dan ten volle gedwaald....

Partijen mogen naar ons idee nooit "uit het proces" gezet worden; er moet altijd geprobeerd worden uit te zoeken wat de oorzaak is zodat alle belanghebbenden betrokken blijven.

8 Heldere taal spreken |

Heldere taal spreken, voor ieder begrijpelijk. Heldere taal is geen Jip en Janneke taal maar soms is extra zorg voor de overdracht als de taalachtergrond of scholingsgraad van de participanten ontbreekt.

Belangrijk is om garantie voor de toegankelijkheid en opvraagbaarheid van planstukken en voorbereidingstukken in te bouwen voor bewoners. Openbaar maken van alle stukken, onderzoeksrapporten en uitkomsten is noodzakelijk [alles online].

Professionele ondersteuning als vereiste om bewoners als volwaardige partner te zien. Bewoners hebben vaak hele zinnige en relevante zaken te melden, zijn de ervaringsdeskundigen van de straat/wijk.

In veel wijken is sprake van goede organisaties met een breed netwerk dat uitgedragen kan worden naar andere wijken. Expertiseoverdracht van bewoners(-organisaties) onderling moet veel verder uitgebouwd worden.

9 Permanente en eerlijke feedback |

Permanente en eerlijke feedback hoort eigenlijk bij alle 'uitdagingen'. Terugkoppeling is een onderdeel van de heldere communicatie, omdat daardoor naar voren komt waarom wel of niet voor een bepaalde oplossing is gekozen. Helderheid: het formuleren van het probleem en het bijhouden/evalueren waarom een bepaalde oplossing wel of niet voldoet.

En wanneer eerder in het planproces gemaakte afspraken om welke reden dan ook niet (meer) door kunnen gaan, zorg dan naast snelle en open communicatie daarover, ook dat er

een keuze in alternatieven is. Dus niet 'het bleek niet haalbaar dus hebben we er maar dit van gemaakt'. Bij het bedenken van alternatieven is het belangrijk om te weten waarom bewoners een bepaalde keuze maakten. Soms zijn dat andere uitgangspunten dan waar een professional aan denkt.

Wanneer één van de partijen zich gedurende het proces niet aan de afspraken houdt moet(en) in eerste instantie de andere partij(en) hem daar op aanspreken. Leidt dat niet tot verbetering, of keren de problemen telkens terug, dan zouden partijen naar een onafhankelijke derde (mediator, gemeentelijke ombudsman o.i.d.) moeten kunnen stappen die een bindend advies uitbrengt.

10 Contact of contract |

Het protocol is wat RiA betreft een instrument ter vergroting van bewonersinvloed, en niet louter als communicatie instrument. In die hoedanigheid zou dwingend voorgeschreven moeten worden door het stadsbestuur.

Het protocol moet een set van basis afspraken vormen waar alle bij een project betrokken partijen bij aanvang ja tegen zeggen, en toezeggen zich daar aan te zullen houden.

Een eerste toets op nakomen van de bepalingen door ontwikkelaars ligt bij de deelgemeente. Externe deskundigen dienen voor de vakinhoudelijke inbreng en demping van eventuele partijpolitieke tegenstellingen.

Afspraken i.h.k.v. het protocol mogen nooit in de plaats komen van (bezwaar)mogelijkheden die bewoners op grond van de wet hebben.

Slotopmerking:

In stedelijke transformatie processen, met een gelijkwaardige positie voor alle hoeken van de driehoek is een kernvraag: *wie heeft de primaire regie van het planproces?* In sommige gevallen is wellicht behoefte aan een onafhankelijke voorzitter (niet afkomstig uit een van de betrokken partijen).

Bijlagen (separaat document)

Alle reacties die Ria heeft binnengekregen en dit standpunt op baseert, integraal weergegeven.