

Bewonersbeleving



ONDERZOEK NAAR BEWONERSBELEVING IN DE
VERSTERKINGSAANPAK



Datum 29 oktober 2021
Project 20.0009 Bewonersbeleving
Onderwerp Rapportage
Behandeld door Charlotte Puister, Henk Kieft

Inhoudsopgave

INLEIDING	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Onderzoeksopzet	4
1.3 Matrix	6
1.4 Begeleiding	6
1.5 Tot slot	6
2 INTERVIEWS EN BEWONERSPANELS	7
2.1 Fase informeren	7
2.2 Fase starten	8
2.3 Fase plannen maken	9
2.4 Fase beslissen, begeleiden en afronden	10
3 RELATIE MET EERDER ONDERZOEK	12
3.1 Overeenkomsten in uitkomsten	12
3.2 Concrete interventies	12
4 VERBETERPROGRAMMA	13
4.1 Rust en stabiliteit versterkingsbeleid overheid	13
4.2 Professionele startdocumentatie	14
4.3 Communicatie voortraject	15
4.4 Vaste doorlooptijd met terugmeldingsplicht	16
4.5 Onafhankelijk adviseur	17
4.6 Eigenaarschap vastgelegd	18
4.7 Juridische positie bewoners	19
4.8 Uitbreiding handelingsrepertoire bewonersbegeleiders	19
5 BORGING EN VERVOLG	21
5.1 Planning	21
6 BIJLAGE THEORETISCH KADER	23
6.1 Communicatief en betrouwbaar	23
6.2 Verandertrajecten: dwang en motivatie	23
7 BIJLAGE FASERING	26
8 BIJLAGE INTERVIEWS	27
9 BIJLAGE PLANNING	28

Inleiding

1.1 Aanleiding

In de brief aan de Tweede Kamer van 23 januari 2020 beschrijft het Versnellingssteam het Versnellingspakket voor de aardbevingsregio. Deze brief gaat in op nieuwe interventies zoals: de praktijkaanpak, een typologiebenadering, het vergroten en versnellen van de uitvoeringscapaciteit en de nieuwe uitvoeringsorganisatie (NCG).

Ook wordt als onderdeel van het Versnellingspakket aangekondigd dat het bewonersproces nader onder de loep wordt genomen. Het doel daarvan, is dat er gewerkt gaat worden aan meer grip, keuzevrijheid en ruimte voor bewoners. Bewoners ervaren op dit moment onduidelijkheid en een gebrek aan perspectief. Aan NCG is het de taak om een helder en vloeiend proces in te richten voor de bewoner. Het is nog onduidelijk hoe dit bereikt kan worden. Het Versnellingssteam heeft daarom de opdracht uitgezet, om, in samenspraak met anderen, een verbeteringsplan op te stellen. De ambitie is om na vaststelling, zo snel mogelijk te starten met de uitvoering van het verbeterplan. Als belangrijk aanknopingspunten voor deze verbetering worden processtappen en ervaringen bepaald, die bewoners momenteel doorlopen in de versterkingsaanpak, de belemmeringen die zij daarin tegen komen en de verbeteringen die daarvoor kunnen worden doorgevoerd. Het is vervolgens aan Rijk, gemeenten en NCG om dit proces voor de bewoner/eigenaar te faciliteren.

KAW is door NCG als onafhankelijke partij gevraagd om NCG over deze onderwerpen te adviseren. Bij de opdrachtbepaling hebben ook de belangengroeperingen Groninger Bodembeweging en het Gasberaad vooraf benadrukt dat het belang van een goed uitgewerkte bewonersbeleving niet onderschat kan worden. Instanties dienen zich te verhouden tot die beleving. Dat is tot heden niet voldoende gebeurt.

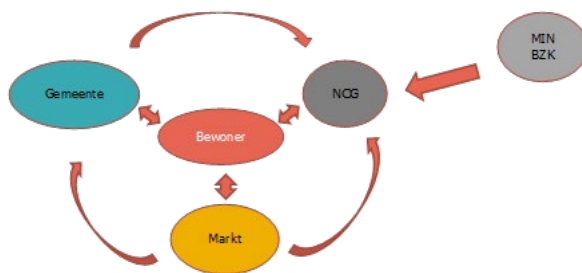
Tot slot zij vermeld dat bewoners in het aardbevingsgebied zich zeker geen "klant" voelen. Zij hebben immers niet gekozen voor de situatie waarin ze zijn terecht gekomen. Dat is de reden dat we in dit onderzoek verder spreken over de "bewonersbeleving van de versterkingsaanpak".

1.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen. De eerste helft betrof een oriënterende fase onder bewoners. Doelstelling was om bewoners langer te spreken om zo hun beleving van het versterkingsproces in beeld te krijgen en verbeterpunten bij bewoners op te halen. De tweede fase richtte zich op een verander- c.q. verbetertraject dat nodig is om bewonersbeleving van het versterkingsproces te verbeteren. Hierbij werd samen gewerkt met betrokken instanties: NCG, de aardbevingsgemeenten en het ministerie van BZK. Daarnaast werden de uitkomsten getoetst bij de belangengroeperingen: Groninger Bodembeweging en het Gasberaad.

Fase 1

In Fase 1 wordt ingegaan op wat bewoners écht zelf ervaren. Daarvoor zijn ruim 15 diepte-interviews uitgevoerd, als voorbereiding op het houden van 5 bewonerspanels. Deze bewonerspanels zijn onderverdeeld naar enerzijds bouwkundige versterking en anderzijds sloop-nieuwbouw. Vervolgens zijn verder onderverdeeld naar de fasen 1. opname, 2. planvorming, 3. uitvoering en 4. afronding. Per soort en per fase zijn de ervaringen en ook adviezen voor verbetering, geïnventariseerd en verdiept (zie bijlage interviews).



Figuur 1 Bewoner te midden van de complexe relaties met gemeente, het rijk, de NCG en marktpartijen en onderling

Fase 2

Fase 2 gaat in op belangrijke belemmeringen en tips van bewoners. Er is gezocht "onder de motorkap" van de bewonersbelevingsreis: wat is nodig om een belangrijk deel van de verbetervoorstellen te bereiken? Kan dat überhaupt? Daarbij wordt ingezoomd op de samenwerking tussen gemeenten, NCG, ministerie en marktpartijen. Ook worden de resultaten meegenomen van de gesprekken die momenteel lopen tussen ministeries en regio.



Figuur 2 Fasering onderzoek

Als voorbereiding op de gesprekken met bewoners is een theoretisch kader gekozen. Vanuit dit kader zijn basisbehoeften in communicatie "gemeten". Er is aangenomen dat een succesvolle bewonersbeleving voor een groot deel afhankelijk is van de mate waarin de afzender erin slaagt communicatief en betrouwbaar te zijn. Deze betrouwbaarheid is onderzocht aan de hand van basisbehoeften in communicatie, "positie", "zekerheid", "autonomie", "verbinding" en "eerlijkheid". Daarnaast zijn de stappen van de bewonersbeleving per fase bepaald, onderverdeeld naar bouwkundig versterken en sloop-nieuwbouw. We onderscheiden de volgende stappen:

Informereren

- Start informeren algemeen
- Start informeren eigenaar

Starten

- Start opname woning
- Start beoordeling woning
- Informatie VA gereed

- Plannen maken
- Beslissen en tekenen
- Begeleiding versterken/ uitvoering
- Afronding uitvoering

1.3 Matrix

Door basisbehoeften in communicatie op de Y-as te plaatsen en de stappen in bewonersbeleving op de X-as, ontstaat er een matrix. Tijdens de interviews is deze matrix zo veel als mogelijk gevuld, waardoor er overzicht ontstond van de zaken waar zaken misgaan, zowel per basisbehoefte, als per fase in het versterkingsproces.

	Fasering bewonersbeleving versterkingsproces						
Basisbehoeften communicatie							

Figuur 3 Inhoudelijke matrix

1.4 Begeleiding

Het onderzoekstraject is begeleid door een projectgroep, waarin zitting hadden:

- Nationaal Coördinator Groningen, Irene Louwrier
- Nationaal Coördinator Groningen, Hilde de Vries
- Namens gemeenten bevingsgebied, Jacolien Masselink
- Namens gemeente bevingsgebied, Frits ten Bloemendal
- Ministerie BZK, Rob van Zwet
- KAW, Henk Kieft
- KAW, Charlotte Puister

1.5 Tot slot

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Het gekozen aantal diepte-interviews bedraagt 15. Hun bijdrage is besproken met 5 bewonerspanels. De resultaten tussen bewoners onderling, de uitkomsten van het bewonersonderzoek, eerdere onderzoeken en de uitkomsten van de ateliers met professionals geeft veel herkenning. Dit onderzoek is anders dan eerdere onderzoeken, doordat we de analyse van het bovenstaande verbinden aan een concreet verbeterprogramma. Het verbeterprogramma biedt volgens de projectgroep concreet houvast om een flinke stap voorwaarts te maken.

Groningen, 29 oktober 2021

2 Interviews en bewonerspanels

De interviews en bewonerspanels hebben geleid tot een flink aantal te verbeteren punten. Deze zijn gerubriceerd naar de volgende fasen:

- Informeren
- Starten
- Plannen maken
- Beslissen
- Begeleiden
- Afronden.

2.1 Fase informeren

2.1.1 Gebrek aan vertrouwen in instanties

Bewoners/eigenaren komen vaak lang voordat het versterkingstraject voor hun woning bekend en duidelijk wordt al in aanraking met informatie over de versterkingsaanpak. Voor vele geïnterviewden is het startpunt van hun bewonersbeleving de beving in Huizinge in 2012. Bewoners zijn gefrustreerd over de lange wachttijden, waardoor het niet duidelijk wordt wat er met hun woning gaat gebeuren. Ook berichtgeving in de media over het verloop van de versterking en de steeds wisselende regelingen zorgen voor een gebrek aan vertrouwen en frustratie. Het is onterecht dat hieraan voorbij wordt gegaan. Het bekend worden van de versterkingsaanpak voor een specifieke woning wordt nu gezien als startpositie voor de relatie tussen bewoners en instanties. Dat veroorzaakt een gebrek aan vertrouwen. Daardoor beginnen betrokken professionele begeleiders die het versterkingsproces begeleiden in veel gevallen al met 3-0 achterstand aan de wedstrijd. Het is goed indien hier meer bewustwording over ontstaat.

“WAT FIJN DAT WE EINDELIJK EENS ONS VERHAAL KWIJT KUNNEN”

Citaat geïnterviewde over haar ervaringen met de start en planvormingsfase in hun (nu al) 4 jaar durend versterkingstraject

2.1.2 Onzekerheid

In de eerste contacten tussen bewoners/eigenaren en begeleidende instanties heerst nog veel onzekerheid. In veel gevallen zit er tussen de eerste contactmomenten veel tijd en vindt er ook op andere manieren geen communicatie plaats. Als er al schriftelijke communicatie is, dan is de afzender van de informatie (te) divers: gemeente, NCG, het Rijk en voorheen ook CVW en de NAM. In deze periode blijft de bewoner erg lang in onzekerheid over wat er gaat gebeuren met zijn woning, maar dat er iets gaat gebeuren wordt als uitgangspunt gedeeld. Dat betekent dat de bewoner/eigenaar dit vroegste moment ervaart als het moment van start van zijn versterkingstraject. Er is op dat moment nog geen feitelijk handelingsperspectief. Ook doet de bewoner/eigenaar vanaf dit moment weinig aan bijvoorbeeld onderhoud aan de woning: de woning zou namelijk ook gesloopt kunnen worden of grondig versterkt.

2.1.3 Onduidelijkheid aanspreekpunt en afzender.

Tip van bewoners: alle brieven, memo's en andere persoonlijke stukken die naar de eigenaren en/of bewoners worden verstuurd zouden een persoonlijke aanhef moeten bevatten. Dit is nu niet het geval. Het is voor bewoner vervelend als zij als bestaande relatie een brief krijgen met de aanhef 'aan de bewoners van dit pand'. Ook in een vroeg stadium, wanneer er nog geen sterke relatie is, is dit belangrijk. De berichtgeving gaat immers over de veiligheid van hun huis en is daarmee qua inhoud zeer persoonlijk.

2.2 Fase starten

2.2.1 Gebrek aan documentatie

Bewoners/eigenaren hebben geen toegang tot een dossier met documentatie omtrent het versterkingstraject van hun woning. Zij hebben hier wel behoefte aan. Een goede en bereikbare documentatie geeft de bewoners/eigenaren meer regie en zekerheid over de versterkingsaanpak van hun woning. De documentatie moet dan bijvoorbeeld omvatten: het type versterkingstraject, de gevoerde gesprekken, gemaakte afspraken, VA's en plannings. De huidige situatie levert twee opties voor bewoners: zich neerleggen bij het gebrek aan documentatie en zekerheid of een eigen dossier aanleggen.

2.2.2 Gebrek aan inzage bestaande documentatie

Naast een gebrek aan documentatie in het algemeen geven bewoners/eigenaren aan dat zij geen inzage hebben in hun eigen dossier. Inzage kan alleen worden verkregen wanneer de bewoners/eigenaar zich hier hard voor maakt en vasthoudend is. Het vaakst wordt hier het VA als voorbeeld genoemd. Dit leidt tot onzekerheid: men weet niet wat er met hun woning staat te gebeuren. Dit draagt bij aan het creëren van een afhankelijkheidsrelatie met instanties, waardoor vervolgens moeilijk een vertrouwensband kan worden opgebouwd.

2.2.3 Foutgevoeligheid bestaande documentatie

Bewoners/eigenaren ervaren in verschillende fasen van het versterkingsproces dat er veel fouten worden gemaakt bij het opstellen en/of verstrekken van documentatie. Het gaat bijvoorbeeld om het verstrekken van gegevens van een verkeerde woning, het verkeerd noteren van het type versterkingstraject of het verkeerd vastleggen van materiaalgebruik. Bewoners/eigenaren hebben behoefte aan meer inzicht in de bestaande documentatie om fouten eerder te kunnen ontdekken.

"ER WORDT NIETS OP PAPIER OF DOSSIER VASTGELEGD. DAT GEEFT VEEL ONZEKERHEID"

Citaat geïnterviewde over zijn ervaringen met de documentatie in zijn versterkingstraject

2.2.4 Gebrek aan gelijkwaardigheid en mogelijkheden om dit te creëren

Vanaf de start van het traject bevindt de bewoner/eigenaar zich in een ongelijkwaardige positie. Deze ontstaat door de afhankelijke positie ten opzichte van de bewonersbegeleider en wordt versterkt door gebrekkige communicatie en documentatie. Hierdoor kan de bewoner/eigenaar zich lastig positioneren als een gelijkwaardige partner binnen het versterkingstraject. Het is voor de bewoners/eigenaren wenselijk om onderdeel te zijn van het team. Dan kan samen, vanuit gelijkwaardigheid, het versterkingstraject worden doorlopen.

2.2.5 Nakomen van afspraken en consequenties

Professionele instanties, in dit geval veelal NCG, delen plannings van het versterkingstraject met eigenaren en/of bewoners. Vaak is de beleving van bewoners dat NCG de gedeelde tijdsplanning niet nakomt. Ook ervaren zij dat er geen consequenties zijn voor de instanties wanneer er nalatigheid is en/of dat de reden voor de niet gehaalde planning niet wordt gedeeld. Bewonersadvies: Het is voor bewoners/eigenaren wenselijk dat er toelichting wordt gegeven op wijzigingen in de planning en dat er een consequentie komt te staan op het niet nakomen van afspraken. Dit is ook de gang van zaken bij een reguliere overeenkomst met bijvoorbeeld een aannemer. Het vastleggen van plannings, voor zover bekend, geeft bewoners meer zekerheid in het traject.

2.2.6 Houding begeleidingsteam

Bewoners/eigenaren ervaren met regelmaat dat zij als ongelijk worden bejegend door hun begeleidingsteam. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om woordgebruik als 'mevrouwetje' of gedrag zoals het niet uitdoen van

schoenen in de woning wanneer de bewoner/eigenaar hier expliciet om heeft gevraagd. Bewoners/eigenaren voelen zich daardoor niet serieus genomen door hun begeleidingsteam. We dienen daarbij te zeggen dat de ervaring per bewoner/eigenaar zeer verschillend is en er ook expliciet positieve reacties zijn. Positieve reacties komen vaker voor wanneer de bewoner/eigenaar zelf een keuze heeft gehad in het samenstellen van zijn begeleidingsteam.

2.2.7 Geen maatwerk in begeleiding

Er is weinig tot geen onderscheid in de mate van begeleiding tussen bewoners/eigenaren in dezelfde versterkingsaanpak. Tegelijkertijd geven bewoners aan dat er wel behoefte is aan 'maatwerk'. Zo heeft een oudere eigenaar zonder bouwachtergrond meer begeleiding en persoonlijke aandacht nodig dan een eigenaar die al 20 jaar bij een bouwbedrijf werkt. Bewonersadvies: het is wenselijk dat er naast een opname van de woning als het ware ook een 'sociale opname' van de bewoners komt, waarin bijvoorbeeld wordt vastgelegd wat het kennisniveau van de bewoner is en wat de benodigde intensiteit is van de begeleiding.

2.2.8 Gebrek aan probleemeigenaarschap bij betrokken instanties

Veel bewoners/eigenaren missen de urgentie en het mandaat bij de bewonersbegeleiders. Deze laten soms lang niet van zich horen met als argument dat het binnen de NCG op besluitvorming wacht. Dit geeft de indruk van nonchalance en een gebrek aan urgentie. Bewonersadvies: bewoners hebben sterk de indruk dat de bewonersbegeleiders te weinig mandaat krijgen om afspraken na te komen en dat het helemaal geen gebrek aan nonchalance is. Ze moeten meer handelingsvrijheid krijgen.

2.3 Fase plannen maken

2.3.1 Gebrek aan keuzevrijheid begeleidingsteam

Eigenaren/bewoners geven aan dat zij verschillen ervaren tussen de begeleiders die zij toegewezen krijgen. Dit ligt soms aan een persoonlijke klik die er dan wel niet is met een begeleider, maar bijvoorbeeld ook aan de mate van verslaglegging, bereikbaarheid en inlevingsvermogen. De enkele eigenaren/bewoners die in een traject zitten waar de begeleiding (deels) zelf gekozen is ervaren die ruimte als zeer prettig. Het zorgt voor een sterkere vertrouwensband. In het algemeen ervaren eigenaren/bewoners een gebrek aan keuzevrijheid in hun begeleidingsteam. Zij zouden hier meer eigen keuze in willen.

2.3.2 Gebrek aan onafhankelijk advies

Eigenaren/bewoners hebben een verschillend kennisniveau omtrent de versterkingsopgave van hun woning. Eigenaren/bewoners die een bouwkundige achtergrond hebben vinden zichzelf doorgaans in staat tegenwicht te bieden aan begeleidende partijen wanneer zij het niet eens zijn met de versterkingsplannen voor hun woning. Eigenaren/bewoners zonder deze kennis ervaren dit als een gemis. Zij begrijpen vaak niet goed wat er met hun woning gebeurt. Ook kunnen zij niet inschatten of de voorgestelde plannen voor hun woning de beste wijze van versterken is voor hun woning. Bewonersadvies: er is een gedeelde behoefte aan het kunnen inschakelen van onafhankelijk advies. Het gaat daarbij niet alleen om bouwkundig advies, maar bijvoorbeeld ook juridisch of sociaal-maatschappelijk advies. Eigenaren/bewoners geven aanvullend aan dat de onafhankelijk adviseur door hen gekozen moet kunnen worden (mits bijvoorbeeld gecertificeerd) om daarmee écht onafhankelijk te zijn.

2.3.3 Ongelijkheid in de wijk tussen bewoners/eigenaren

Eigenaren/bewoners die in de afrondende fasen van het versterkingstraject zitten, of deze al afgerond hebben, merken dat er in hun wijk ongelijkheid is ontstaan als gevolg van het versterkingstraject. Bijvoorbeeld doordat sommige eigenaren/bewoners in hun omgeving juist niet een versterkte of herbouwde woning krijgen. Of doordat de ene bewoner meer 'voor elkaar heeft gekregen' in de versterking van de woning bij de uitvoerder dan de andere bewoner. Dit geeft een vervelende sfeer in de wijk; je blijft immers toch buren en blijft elkaar zien en spreken. Eigenaren/bewoners vinden het belangrijk dat er ten minste binnen één aanpak een gelijke behandeling is voor alle eigenaren/bewoners om ongelijkheid na afloop van de versterking tegen te gaan.

2.3.4 Gebrek aan compensatie voor tijdsinvestering bewoners/eigenaren

Eigenaren/bewoners van woningen in het versterkingstraject zijn veel tijd kwijt aan het gehele traject van de versterking of sloop en herbouw van hun woning. In het voortraject gaat het om bijeenkomsten en kennismakingen, in latere stadia om gesprekken met het begeleidingsteam en bouwoverleggen. Het is niet

uitzonderlijk dat eigenaren/bewoners daar wekelijks of tweewekelijks een afspraak voor hebben. Eigenaren/bewoners begrijpen dat er een tijdsinvestering van hen gevraagd wordt in het versterkingstraject, maar vinden dat de (financiële) compensatie hiervan naar eigenaren/bewoners minimaal is op dit moment.

2.3.5 Gebrek aan eerlijk communicatie en verwachtingsmanagement over planning

Eigenaren/bewoners bespreken in de fase waarin plannen worden gemaakt met hun begeleidingsteam over de versterking of sloop en herbouw van hun woning. Zij ervaren dat er onvoldoende duidelijkheid is over plannings- en planwijzigingen. Dit geeft het gevoel dat er beslissingen worden genomen over hun woning zonder hun instemming. Er ontbreekt eerlijke communicatie over de aanleiding van het wijzigen van plannen en planning. Het gebrek hieraan roept wantrouwen op, bijvoorbeeld het gevoel dat veranderingen op basis van financiële redenen worden gemaakt en ingeleverd wordt op kwaliteit. Ook ervaren eigenaren/bewoners hierdoor (te) weinig ruimte om wensen van eigenaren mee te nemen in de plannen.

2.3.6 Spelregels veranderen tijdens het spel

Bewoners maken mee dat het veiligheidsbesluit tijdens 3 jaar verandert van niets doen, naar sloop-nieuwbouw naar versterken en weer terug. Dat geeft zeer veel onzekerheid en frustratie. Het is onwenselijk dat dit soort wijzigingen van de 'spelregels' blijven bestaan voor bewoners/eigenaren.

2.3.7 Ontstaan van afhankelijkheidsrelatie tussen bewoner/eigenaar en instanties

Doordat het besluitvormingsproces "achter" de bewonersbegeleider zo diffuus is, ontstaat bij bewoners een sterk idee dat de begeleider voor hen moet vechten om resultaat te behalen. Dat lijkt leuk, maar geeft een onbehagelijk en onwenselijk idee dat je vrienden moet blijven met de begeleider.

2.3.8 Juridische positie van bewoners en woningeigenaren

Bewoners binnen grotere collectieve projecten met een eigen woning komen in situaties waarbij de gemeente of een woningbouwcorporatie zorgdraagt voor de aanbesteding. Bewoners worden dan gevraagd mee te adviseren in de gunning. Dat is passend bij het feit dat daarmee de eigenaren in positie worden gebracht. In het traject daarna wordt er echter rechtstreeks tussen aannemer en bijvoorbeeld de gemeente of woningcorporatie onderhandeld over de juiste prijs-kwaliteit van de te bouwen woning. Daarbij worden bewoners-eigenaren niet betrokken. Zij hebben de gevolgen maar te accepteren en weten niet precies wat het effect van de onderhandeling is geweest. De juridische positie wordt daardoor niet als juist ervaren.

2.4 Fase beslissen, begeleiden en afronden

2.4.1 Bijzondere verslaglegging

Nogal wat bewoners gaven aan dat er een schril contrast is tussen de schriftelijke verslaglegging van het gehele voortraject ten opzichte van de juridische en administratieve rompslomp vlak voor het tekenen van een aanneemovereenkomst en bijbehorende stukken.

2.4.2 Doorslaggevende rol financiële situatie buiten bewoners/eigenaar om

Eerder genoemd bij fase "plannen maken": bewoners binnen een groter collectief project met eigen woning zijn in situaties beland waarbij de gemeente of een woningbouwcorporatie zorgdraagt voor de aanbesteding. De juridische positie wordt niet als juist ervaren. Zie punt 2.3.8.

2.4.3 Gebrek aan duidelijkheid over praktische zaken uitvoeringsfase

Bewoners/eigenaren geven aan dat wanneer de uitvoering van de versterking of sloop en herbouw van hun woning van start gaat er een rustigere periode aanbreekt. De keuzes zijn gemaakt en de doorlooptijd van de uitvoering is over het algemeen op orde. Wel vormt er zich een probleem omtrent de praktische zaken rondom de versterking. Het gaat dan om bijvoorbeeld om het verhuizen naar de wisselwoning: wie helpt de bewoners hiermee? Wat als zij tijdelijk spullen moeten opslaan? Mogen er zaken in de tuin worden opgeslagen? Wat moeten bewoners zelf regelen? Er is een gebrek aan duidelijkheid vooraf over de wijze waarop deze zaken geregeld worden.

2.4.4 Gebrek aan duidelijkheid over praktische zaken uitvoeringsfase

De bewoners/eigenaren geven aan dat zij, na afronding van de versterking of sloop en herbouw van hun woning, doorgaans tevreden zijn over het eindresultaat. Wel blijven er regelmatig nog een aantal afwerkingszaken liggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om tuinafwerking of kleine zaken in de woning. Hierin

ontstaat ook een verschil tussen burens: om dit aangepast te krijgen moet je er als bewoner/eigenaar bovenop zitten. Zij die dit doen krijgen meer voor elkaar dan zij die dat niet doen. Het is onduidelijk waar bewoners/eigenaren recht op hebben.

3 Relatie met eerder onderzoek

De versterkingsoperatie loopt al jaren. In die periode zijn er vele onderzoeken gedaan naar het verloop van de operatie. KAW licht in dit hoofdstuk de relatie tussen recente onderzoeken en dit onderzoek toe. Hiervoor hebben we specifiek naar twee recente onderzoeken gekeken:

- Boudel op Rieg, Groninger Gasberaad, augustus 2020; welke ingaat op de ervaringen van bewoners die te maken hebben met schadeherstel, versterking of sloop- nieuwbouw van hun woning;
- Professionals over de versterkingsoperatie, RuG in opdracht van NCG met als hoofdauteur prof. dr. T. Postmes, december 2020; welke ingaat op de ervaringen die professionals hebben met het verloop van de versterkingsoperatie in de praktijk;

Ook het Sociaal Handvest Groningen, Groninger Gasberaad, Groninger Bodembeweging, Vereniging Eigen Huis, februari 2021; oproep aan politiek en bestuurders, is gebruikt als spiegel voor dit onderzoek.

3.1 Overeenkomsten in uitkomsten

Wanneer we de uitkomsten van deze twee eerstgenoemde onderzoeken vergelijken met de uitkomsten van ons onderzoek zien we veel overeenkomsten. De volgende onderwerpen worden in alle drie benoemd:

- Gebrek aan eigenaarschap en afstemming bij en tussen professionele organisaties over de gehele versterkingsoperatie.
- Ongelijkheid in aanpak tussen bewoners. Dit leidt tot verschillen in en onduidelijkheid over de rechtspositie van bewoners en maak verschillen ook niet uitlegbaar.
- Veranderende kaders en regelgeving maakt de versterkingsopgave complex en niet te begrijpen voor de bewoner. Ook leidt dit tot langdurig onduidelijkheid.

Beide onderzoeken zien dit laatste punt, de veranderende kaders en regelgeving, als één van de belangrijkste redenen dat de versterkingsoperatie zo complex is en er zo weinig voortgang wordt geboekt. De benoemde overeenkomsten betreffen ook de belangrijkste uitkomsten van de interviews en bewonerspanels.

Aangegeven punten zijn één op één in de uitspraken van bewoners terug te vinden. De mechanismen hierachter zijn belangrijk om te doorgronden, omdat alleen daarmee duurzame interventies kunnen worden opgezet.

3.2 Concrete interventies

Een verschil tussen de twee onderzoeken waarmee dit onderzoek is vergeleken is dat dit onderzoek ook een achttal interventies voorstelt, binnen een samenhangend verbeterprogramma. We zien dat het Groninger Gasberaad ook een tiental veranderingen heeft voorgesteld, de 'Tien stappen richting Herstel'. Waar dit onderzoek een stap verder gaat is dat de interventies in het verbeterprogramma tot stand zijn gekomen met professionals van de aardbevingsgemeenten, NCG en het Rijk.

Het resultaat hiervan is een verbeterprogramma welke wordt gedragen door betrokken instanties. Ook zorgt dit ervoor dat de mechanismen, zoals eerder benoemd, goed in beeld zijn. De voorgestelde interventies zijn haalbaar en verdwijnen, naar verwachting, daardoor niet 'in het systeem'. Een risico dat ook door Gasberaad, Groninger Bodembeweging en de RUG meerdere malen als gevaar wordt benoemd.

Tot slot zij vermeld dat op dit moment een aanvullend onderzoek wordt verricht door het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen naar de bewonersparticipatie in de versterkingsoperatie. We zetten ons ervoor in dat beide onderzoeken op elkaar aansluiten en elkaar versterken.

4 VERBETERPROGRAMMA

Slechts signaleren waar de bewonersbeleving negatief wordt beïnvloed, levert geen duurzame en positieve verandering op. Tijdens een tweetal ateliers en vervolg overleggen is daarom met gemeenten, NCG, provincie, ministerie gewerkt aan verbetering. De verbeterpunten die daar zijn gekozen en uitgewerkt, zijn:

- Randvoorwaardelijk: rust en stabiliteit versterkingsbeleid overheid
- Professionele startdocumentatie
- Communicatie voortraject
- Vaste doorlooptijden met terugmeldplicht
- Onafhankelijk adviseur
- Eigenaarschap vastgelegd per organisatie
- Juridische positie bewoners met een eigen woning
- Uitbreiding handelingsrepertoire bewonersbegeleiders

Beleving veranderen begint bij het systeem

Uit de ateliers bleek al gauw dat de door de bewoners in fase 1 gekozen verbeterpunten ook bij de betrokken instanties als relevant en belangrijk werden gezien. En ook dat deze punten bijna nooit op zichzelf staan, maar altijd in verband met andere systeemobstructies: een systeemverbetering op het ene punt veroorzaakt een verandering op een ander punt. Dit vormt een niet nieuw maar wel belangrijk inzicht om tot duurzame verbeteringen te komen. Daarmee zijn de uitkomsten die uit de interviews en bewonerspanels zijn gehaald verrijkt. In het volgende hoofdstuk zijn daarom per verbeterpunt de volgende zaken beschreven en gevisualiseerd:

- Het verbeterpunt en systeemcontext van het verbeterpunt;
- De gewenste nieuwe situatie;
- Hoe wordt de nieuwe situatie bereikt;
- Eigenaarschap.

4.1 Rust en stabiliteit versterkingsbeleid overheid

4.1.1 Verbeterpunt

Eigenaren en bewoners ervaren wisselingen in kaders en regelingen. Dit brengt veel onzekerheid met zich mee. Voor hen is het belangrijk dat gemaakte afspraken vanaf een zeker moment vast staan en niet gewijzigd kunnen worden. De overheid moet daar betrouwbaar en stabiel in zijn. Niet alleen voor de bewoners, maar ook voor diegene die dat beleid moeten uitvoeren. In de huidige situatie worden door deze wijzigingen de professionele partijen als onbetrouwbare partners ervaren door de eigenaren/bewoners. Dit veroorzaakt en/of versterkt wantrouwen. En daardoor ontbreken randvoorwaarden voor een werkbare versterkingsoperatie. In de ateliers wordt dit punt herkend en aangegeven dat dit het werken in het dossier bemoeilijkt. Het vaststellen van duidelijke kaders per versterkingsregeling is noodzakelijk. Na formele vaststelling dienen er daarom geen veranderingen meer mogelijk te zijn die een negatieve impact kunnen hebben voor eigenaren, bewoners, maar ook uitvoerende instanties.

4.1.2 Context

De reden dat versterkingsregelingen wijzigen, is voor een deel te wijten aan voortschrijdende inzichten. Het gaat dan om verlichting van veiligheidsnormeringen of goede ervaringen met andere financieringsregelingen. Wijzigingen worden veelal met goede bedoelingen doorgevoerd. Het gevolg is echter dat gedane toezeggingen niet nagekomen kunnen worden en afspraken veranderen voor eigenaren/bewoners. De gevolgen zijn enorm. Al eerder noemden we de enorme stappen, welke de afgelopen jaren beleidsmatig en organisatorisch zijn gezet. In vijf jaar tijd elk jaar een majeure wijziging is in deze context niet te sturen. Instanties zijn zo niet voldoende betrouwbaar richting bewoners en documentatie is niet op orde te houden (zie ook verbeterpunt 2). De operatie wordt het meest geholpen door rust en duidelijkheid te creëren. Leren dat, ondanks de huidige veiligheids crisis-situatie, er steeds optimum gezocht dient te worden tussen versnelling en het tempo dat de bewoner wenst en aan kan, vanuit standvastig beleid. De bewoner bepaalt het tempo. Ook wanneer dit leidt tot het een vertraging, aanvaarden we het tempo van de bewoner (sgroep) als leidend. Om dat te bereiken moet er onder andere betere doorzettingsmacht georganiseerd worden.

4.1.3 Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie ontvangt een eigenaar/bewoner een startdocumentatie-set waarin zijn rechten en plichten en de kaders van zijn versterkingsregeling worden toegelicht. Op dat moment liggen de kaders voor deze eigenaar/bewoners en zijn woning vast. Na dit communicatiemoment kan er niet teruggekomen worden op de aangeboden regeling zoals gedeeld in de startdocumentatie. Uitzondering ontstaat wanneer een wijziging leidt tot een (financieel) voordeel voor de eigenaar/bewoner. In dat geval moet een eigenaar/bewoner zelf kunnen kiezen of hij hier gebruik van maakt.

Daarnaast wordt er op beleidsniveau nadrukkelijker gemonitord op de effectiviteit van beleid om te voorkomen dat nieuw beleid los staat van het nut daarvan. Deze monitor heeft steeds aandacht voor verbinding tussen de lagen strategie, tactiek en operatie. De nieuwe situatie wordt zo voorspelbaarder en biedt meer bestuurlijke stabiliteit.

4.1.4 Bereiken nieuwe situatie

Om de nieuwe situatie te bereiken, zijn de volgende stappen nodig:

- In kaart brengen van alle versterkingsregelingen;
- Vastleggen kaders op Rijksniveau;
- Creëren beleidsmatig werken tussen operatie, tactiek, strategie, verbeterde governance.

4.1.5 Lopende acties

De NCG is begonnen met het in kaart brengen van alle verschillende versterkingsregelingen.

4.1.6 Eigenaarschap

De verantwoordelijken voor dit verbeterpunt zijn het Rijk, de NCG en de gemeenten samen. De te doorlopen stappen worden aangejaagd door het Rijk. Dat geschiedt dan op strategisch/ beleidsniveau. Andere partners (gemeenten, NCG, MO's) dragen bij op tactisch en operationeel niveau.

4.2 Professionele startdocumentatie

4.2.1 Verbeterpunt

Eigenaren en bewoners die te maken krijgen met de versterkingsaanpak, hebben behoefte aan meer documentatie van het traject. Op dit moment ontvangen zij bijna nooit (start)documentatie van hun versterkingsregeling en woning. Het verbeterpunt betreft het opstellen van een degelijke startdocumentatie die eigenaren/bewoners ontvangen, gelijktijdig bij de eerste opname van de woning.

4.2.2 Context

Documentatie is op dit moment bestaat weinig betrouwbaar en zeer incompleet door steeds veranderende kaders in de versterkingsaanpakken. Er is sprake van 23 verschillende versterkingsregelingen met ieder hun eigen kaders. Het is daarom noodzakelijk om de kaders en rechten en plichten per versterkingsregeling vast te stellen, voordat NCG een betrouwbare startdocumentatie kan opstellen. Dit vraagt ook om het vasthouden aan gestelde kaders in een versterkingsregeling. Zie hiervoor ook 'Rust en stabiliteit versterkingsbeleid overheid'.

4.2.3 Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie krijgt iedere eigenaar/bewoner bij de opname van hun woning een professionele, begrijpelijk beschreven startdocumentatie. Daarin staan minimaal de volgende zaken specifiek per bewoner:

- Rechten en plichten van de eigenaar/bewoners;
- Kaders versterkingsregeling;
- Versterkingsadvies;
- Overzicht relevante instanties en verantwoordelijkheden, aanspreekpunten;
- Stappenplan met globale doorlooptijden per fase, rechten en plichten bij afwijking planning. Zie hiervoor ook 'vaste doorlooptijden'.

Deze informatie kan uiteraard ook gefaseerd aangereikt worden. Op het moment van Versterkingsadvies kan informatie echt definitief worden.

4.2.4 Bereiken nieuwe situatie

Om de nieuwe situatie te bereiken zijn de volgende stappen nodig:

- In kaart brengen van alle verschillende versterkingsregelingen;
- Vastleggen kaders op Rijksniveau;
- Toetsen van kaders, regelingen en documentatie bij mensen die dicht bij de praktijk staan;
- Schrijven en vormgeven professionele startdocumentatie; borging door marketing & communicatie; gevaar voor te veel techniek;
- Prioriteren nieuwe regelingen voor lopende regelingen.

4.2.5 Lopende acties

NCG is begonnen met het in kaart brengen van de verschillende versterkingsregelingen.

4.2.6 Eigenaarschap

De verantwoordelijk voor dit verbeterpunt is NCG. De te doorlopen stappen worden aangejaagd door NCG, samenwerking wordt gezocht met relevante partners (Rijk, gemeenten, MO's).

4.3 Communicatie voortraject

4.3.1 Verbeterpunt

Eigenaren en bewoners ervaren de periode vóór zij daadwerkelijk in een versterkingsregeling terecht komen als erg lang. Dat brengt veel onzekerheid met zich mee. Het is in deze periode ook onduidelijk van wie zij betrouwbare informatie kunnen krijgen. Het gevolg is dat dit deels via instanties als de gemeente en NCG tot hen komt, maar ook via de media en de 'tam-tam'. Het moet duidelijk worden wie verantwoordelijk is voor de communicatie en wie het aanspreekpunt is voor de eigenaren/bewoners. Dit wordt per versterkingsregeling vastgelegd.

4.3.2 Context

Vanaf de opname van de woning is een aanspreekpunt voor eigenaren/bewoners in theorie helder: dat is namelijk de NCG. Tot nog toe heeft geen organisatie echter een uitgesproken verantwoordelijkheid genomen voor de communicatie tijdens het traject daarvoor. Dit voortraject verschilt per bewonersbeleving, maar kan al lopen vanaf de onzekerheid na de aardbeving in Huizinge. Op de achtergrond zijn er voortdurend verschuivende afspraken, die communicatie bijna onmogelijk maken. De versterkingsaanpak heeft ondertussen een complexe historie: van een door NAM gestuurde aanpak naar de ingreep van Wiebes naar behandeling in het publiek domein (met als gevolg nieuw kader 1588). Vervolgens kwam de ingreep in schade met als gevolg ontstaan IMG. Het speciaal opgerichte CVW werd opgeheven, met als gevolg een nieuwe positie voor NCG. Recent kunnen we de Bestuurlijke afspraken met weer nieuwe kaders aan het rijtje toevoegen. In vijf jaar tijd zijn elk jaar een majeure wijziging doorgevoerd. In deze context is documentatie niet op orde te houden. Dit vraagt dus om meer rust en stabiliteit van de overheid in het versterkingsbeleid, zie ook 4.1.

Om verwarring en verschillende antwoorden te voorkomen is een duidelijke rolverdeling wenselijk en moet deze doorlopen worden afgestemd tussen de verschillende partijen. Er is verder veel verschil tussen informatie over planning op hoofdlijnen, welk dorp/ wijk komt eerst etc, en anderzijds informatie op adresniveau.

4.3.3 Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie kan een eigenaar/bewoners in de eerste fase tot het ontvangen van de startdocumentatie (bij opname en nog een keer bij VA) bij de gemeente terecht voor vragen over de eventuele plannen voor zijn straat, dorp of wijk. Deze informatie ligt vast in de lokale jaarplannen van de afzonderlijke gemeenten. De informatie over de planning op adresniveau ligt altijd bij de NCG. Na het ontvangen van de startdocumentatie is voor particulieren de NCG en voor huurders hun eigen woningcorporatie het aanspreekpunt. De gemeente zal op dat moment ook doorverwijzen naar de bewonersbegeleider van NCG.

4.3.4 Bereiken nieuwe situatie

Om de nieuwe situatie te bereiken zijn de volgende stappen nodig:

- Vastleggen rolverdeling communicatie tussen NCG en gemeenten;

- Communicatie voortraject vormgeven door gemeenten;
- Blijvende afstemming organiseren tussen NCG en gemeenten.

4.3.5 Reeds lopende acties

Er is een helder principe, waarbij de gemeenten bewoners informeert op gebiedsniveau en de NCG op adresniveau.

4.3.6 Eigenaarschap

De verantwoordelijk voor dit verbeterpunt zijn zowel de NCG als de gemeenten. De te doorlopen stappen worden aangejaagd door NCG, samenwerking wordt gezocht met relevante partners (in ieder geval de NCG).

4.4 Vaste doorlooptijd met terugmeldingsplicht

4.4.1 Verbeterpunt

Doorlooptijden worden keer op keer niet gehaald zonder dat er gedegen communicatie is over de oorzaak en gevolgen hiervan. Dit geeft veel onzekerheid. De oorzaak van het gebrek aan duidelijke doorlooptijden komt doordat er veel onzekerheden zijn in het versterkingsproces en instanties zeer voorzichtig zijn in het doen van beloftes en het delen van doorlooptijden. Tegelijkertijd onderschrijven ook zij dat hier veel behoefte aan is, om meer zekerheid te geven aan eigenaren/bewoners.

“ALS IK MIJN AFSPRAKEN NIET NAKOM, DAN LAAT IK VAN MIJ HOREN. EEN KWESTIE VAN FATSOEN. DAT VERLANG IK OOK VAN EEN ANDER”

Citaat geïnterviewde over ervaringen met uitstel in het versterkingstraject

4.4.2 Context

Doorlooptijden moeten realistisch zijn, maar onzekerheden in het systeem en veranderende kaders maken het moeilijk om (realistische) doorlooptijden te garanderen. Doorlooptijden uit het verleden en het werken met scenario's kunnen helpen om hier toch duidelijkheid over te geven.

4.4.3 Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie krijgen eigenaren/bewoners bij hun startdocumentatie verwachte doorlooptijden per fase mee. Er wordt transparant gecommuniceerd over het feit dat de doorlooptijden een streven zijn en afhankelijk zijn van verschillende factoren. De gedeelde doorlooptijden zijn niet té optimistisch. Ook wordt gedeeld waar nog geen doorlooptijden voor te bepalen zijn en na welke stap in het proces eigenaren/bewoners hier wel een inschatting van kunnen verwachten. De belangrijkste verbetering is dat wanneer doorlooptijden niet worden gehaald, de verantwoordelijke organisatie verplicht is dit met de bewoner te delen en toe te lichten; een terugmeldplicht dus.

4.4.4 Bereiken nieuwe situatie

Om de nieuwe situatie te bereiken zijn de volgende stappen nodig:

- Realistische doorlooptijden worden op basis van ervaring en scenario's bepaald per versterkingsregeling;
- In de communicatie worden afhankelijkheden en onzekerheden zo veel mogelijk gedeeld;

- Communicatie wordt getest door bewoners en mensen die dicht bij de praktijk staan;
- De terugmeldplicht wordt geborgd in de bedrijfsprocessen van NCG.

4.4.5 Lopende acties

De NCG is de doorlooptijden op basis van het verleden aan het doorrekenen. Deze doorlooptijden zijn verschillend per versterkingsregeling.

4.4.6 Eigenaarschap

De verantwoordelijk voor dit verbeterpunt is NCG. De te doorlopen stappen worden aangejaagd door NCG, samenwerking wordt gezocht met relevante partners (gemeenten en Rijk).

4.5 Onafhankelijk adviseur

4.5.1 Verbeterpunt

Eigenaren en bewoners hebben behoefte aan een onafhankelijk adviseur. Een adviseur moet inzetbaar zijn op verschillende vlakken, bijvoorbeeld bouwtechnisch of juridisch. Ook zou hij tijdens alle fasen van het versterkingsproces in te zetten moeten zijn, enkel in het belang van de bewoner.

4.5.2 Context

Om tot dit verbeterpunt te kunnen komen is het belangrijk dat de kaders, rechten en plichten per versterkingsregeling vastgelegd zijn. Daarnaast is het belangrijk voor eigenaren/bewoners dat zij zelf hun adviseur kunnen kiezen. Voor NCG is het belangrijk dat hier wel een aantal voorwaarden aan verbonden zijn, zoals bijvoorbeeld dat een adviseur gecertificeerd is. Deze voorwaarden moeten worden opgesteld. Daarnaast dient er een voorstel te komen hoe om te gaan met eigenaren die voor deze regeling een onafhankelijk adviseur zelf ingehuurd hebben. De huidige (recent ingerichte) opzet van onafhankelijk advies voorziet alleen in geval van begeleiding herbeoordelingsgesprekken. Dit dient uitgebreid te worden.

De wens voor een onafhankelijk adviseur komt vaak voort uit een gebrek aan communicatie, openheid van stukken en gebrek aan vertrouwen binnen de huidige aanpak. Door succes te behalen in een bewonersvriendelijker aanpak, zal de noodzaak van onafhankelijk adviseurs op termijn kunnen afnemen.

4.5.3 Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie kunnen veel meer eigenaren in een versterkingsproces advies opvragen bij een onafhankelijk adviseur. NCG draagt hiervoor een lijst van bekende adviseurs aan, maar eigenaren kunnen ook hun eigen adviseur aandragen. NCG gaat de huidige pool van adviseurs uitbreiden en versterken. De eigenaar krijgt een budget van maximaal € 5.000 om dit advies in te winnen. NCG stelt voorwaarden op waaraan deze getoetst wordt. Na gebruik van dit budget moeten bewoners advies op eigen kosten inwinnen.

4.5.4 Bereiken nieuwe situatie

Om de nieuwe situatie te bereiken zijn de volgende stappen nodig:

- In kaart brengen verschillende versterkingsregelingen;
- Bepalen mijlpalen inroepen adviseur;
- Opstellen certificeringsregeling onafhankelijk adviseur;
- Verdieping op de term "alle": moet er nog verschil komen tussen groot – licht, zwaar – licht?
- Vastleggen kaders op Rijksniveau;
- Bepalen budget en voorwaarden onafhankelijk adviseur;
- Communicatie opzetten over onafhankelijk adviseur;
- Voorstel omgang met eerder ingewonnen advies.

4.5.5 Reeds lopende acties

- NCG is begonnen met het in kaart brengen van de verschillende versterkingsregelingen;
- onafhankelijke adviseurs omtrent de herbeoordelingsgesprekken uit het bestuursakkoord, zijn beschikbaar gesteld.

4.5.6 Eigenaarschap

De verantwoordelijke voor dit verbeterpunt is NCG. De te doorlopen stappen worden aangejaagd door NCG, samenwerking wordt gezocht met relevante partners (gemeenten en Rijk).

4.6 Eigenaarschap vastgelegd

4.6.1 Verbeterpunt

Eigenaren en bewoners ervaren in hun versterkingstraject met regelmaat dat het niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het traject van hun woning. In het atelier constateert de projectgroep dat dit komt doordat op het hoogste niveau de rolverdeling niet duidelijk is tussen het Rijk, gemeenten en NCG. Door dit op systeem/ strategisch niveau vast te leggen, kan dit ook op operationeel niveau per versterkingsregeling en project worden uitgewerkt. Uitgewerkte afspraken moeten expliciet vastgelegd worden om tot een duurzame verandering te leiden.

4.6.2 Context

In projecten lopen eigenaren/bewoners en professionals er tegenaan dat er onvoldoende duidelijkheid is over de rolverdeling. Dit zorgt voor een gebrek aan mandaat en daadkracht. Ook leidt dit voor bewoners tot onduidelijkheid en wordt er sneller teruggekomen op gemaakt afspraken. Enkel afspraken maken op projectniveau is niet mogelijk: in het 'systeem' moet dit worden afgestemd zodat de uitvoering hierop kan aansluiten.

Daarnaast zien we een beweging in de versterkingsaanpakken waarbij het Rijk (ministeries BZK en EZ) een terugtrekkende beweging maakt. NCG heeft een uitvoerende rol. De gemeenten hebben meer verantwoordelijkheden en een regierol. Uit het atelier blijkt dat gemeenten niet voldoende mandaat ervaren en financiële mogelijkheden hebben om hun rol goed vorm te geven. Hier dient aandacht voor te zijn in de uitwerking van dit verbeterpunt.

4.6.3 Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie hebben het Rijk, gemeenten en NCG op strategisch niveau afspraken gemaakt en zijn verantwoordelijkheden precies en helder per versterkingsregeling en project uitgewerkt en vastgelegd. De eigenaar/bewoner heeft daardoor voor elk onderdeel van haar versterkingstraject een duidelijk aanspreekpunt, welke ook mandaat heeft op dat onderwerp. Afspraken kunnen met deze partij worden gemaakt en die partij is ook aanspreekbaar en neemt verantwoordelijkheid bij het niet nakomen van afspraken.

4.6.4 Bereiken nieuwe situatie

Om de nieuwe situatie te bereiken zijn de volgende stappen nodig:

- Vaststellen rolverdeling en mandaat op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau;
- Vertalen rolverdeling naar een helder en precies "handboek" per versterkingsregeling en project; precies en helder, gedetailleerd;
- Vaststellen verantwoordelijkheden en mandaat;
- Vaststellen noodzakelijk aanpassingen mandaat en financiële mogelijkheden gemeenten.

4.6.5 Reeds lopende acties

De NCG gaat haar organisatie kantelen naar een gebiedsgerichte aanpak. Mandaat wordt lager in de organisatie gelegd.

4.6.6 Eigenaarschap

De verantwoordelijke voor dit verbeterpunt is gelegen bij de samenwerkende gemeenten en NCG; Samenwerking wordt gezocht met relevante partners (Rijk).

4.7 Juridische positie bewoners

4.7.1 Verbeterpunt

Bewoners met een eigen woning binnen een grotere collectieve aanpak (zoals in Appingedam en Delfzijl) zijn in situaties beland waarbij de gemeente of een woningbouwcorporatie zorgdraagt voor de aanbesteding. Bewoners worden dan gevraagd mee te adviseren in de gunning. Dat is passend bij het feit dat daarmee de eigenaren in positie worden gebracht. In het traject daarna wordt er echter rechtstreeks tussen aannemer en bijvoorbeeld de gemeente of woningcorporatie onderhandeld over de juiste prijs-kwaliteit van de te bouwen woning. Daarbij worden bewoners-eigenaren niet betrokken. Zij hebben de gevolgen maar te accepteren en weten niet precies wat het effect van de onderhandeling is geweest. De juridische positie wordt daardoor niet als juist ervaren.

“IK HOORDE LANG NIETS EN KREEG TOEN ENKEL HET ONDERHANDELINGS RESULTAAT TE HOREN”

Citaat geïnterviewde over ervaringen met de juridische positie in het versterkingstraject

4.7.2 Context

Samenwerking binnen een gebiedsgerichte aanpak met woningcorporaties heeft voordelen. Corporaties kunnen snelheid maken. Daarnaast is het zo dat er binnen het aardbevingsgebied een nieuwe wijze van participatie ontwikkeld wordt die binnen ons land weinig voor komt: met tientallen, soms meer als 100, bewoners met een eigen woning wordt een plantraject naar een nieuwe woning doorlopen. Ondanks het feit dat er dankbaar gebruik wordt gemaakt van CPO-aanpakken vormt het feit dat deze bewoners in het aardbevingsgebied tegen hun eigen wil een versterkte woning bouwen een nieuwe uitgangssituatie.

4.7.3 Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie kiest elke bewoner bewust wie voor hem of haar de onderhandelingen voert. Bij aanbestedingen en onderhandelingen daarover mandateert de bewoner bewust iemand en tekent daar ook voor.

4.7.4 Bereiken nieuwe situatie

Om de nieuwe situatie te bereiken zijn de volgende stappen nodig:

- Mandateringsstap juridisch uitwerken;
- Vastleggen in bedrijfsprocessen.

4.7.5 Lopende acties

Er zijn hiervoor nog geen acties ondernomen.

4.7.6 Eigenaarschap

De verantwoordelijk voor dit verbeterpunt is de NCG.

4.8 Uitbreiding handelingsrepertoire bewonersbegeleiders

4.8.1 Verbeterpunt

Eigenaren en bewoners geven aan dat niet alle bewonersbegeleiders en projectleiders van NCG altijd de juiste vaardigheden hebben om hen naar wens te begeleiden. Dit gaat soms om sociale vaardigheden, maar vaker

om documentatie en mandaat hebben om beslissingen te nemen samen met bewoners. Dit wordt in het atelier herkend; hoeveel waardering er ook voor de bewonersbegeleiders is. Graag willen we duidelijk maken en bewuster vastleggen wat de rol en positie is van de bewonersbegeleiders en projectleiders van NCG. Daarmee kunnen we ook vaststellen welk mandaat daarbij hoort. Om noodzakelijke vaardigheden te leren zijn opleiding en toerusting nodig.

4.8.2 Context

Uit de ateliers blijkt dat veel bewonersbegeleiders van NCG focussen op de technische aspecten van de versterking en minder op de bewonersbeleving. Dit past ook bij het beleid dat NCG in het verleden heeft gevoerd met betrekking tot het aannemen van personeel voor deze functie. Uiteraard is het nodig dat zowel competenties op het gebied van bewonersbeleving als techniek aanwezig zijn binnen de teams.

4.8.3 Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie is het voor de bewonersbegeleiders en projectleiders duidelijk wat hun rol en mandaat is. Zij hebben hier voor de start van hun project en/of bij aanvang van hun werk zij NCG een opleiding voor gehad. Daarnaast hebben zij regelmatig bijscholing indien nodig. Er zijn goede inwerk-, opleidings- en scholingsprogramma's van kracht. Daarin wordt ingegaan op krachtenvelden, politiek, ethiek, gebiedskennis, gesprekstechniek, etc. Aan tafel met de eigenaar/bewoner kunnen de bewonersbegeleiders aangeven waar zij wel en waar zij geen toezeggingen over kunnen doen. Hiermee scheppen zij duidelijkheid en zorgen zij dat er geen toezeggingen gedaan worden die niet nagekomen kunnen worden. Daarnaast focussen de bewonersbegeleiders en projectleiders zich ook op de 'zachte kant' van de versterking. Al met al wordt het handelingsrepertoire uitgebreid.

4.8.4 Bereiken nieuwe situatie

Om de nieuwe situatie te bereiken zijn de volgende stappen nodig:

- Vastleggen rol, positie en mandaat van bewonersbegeleiders en projectleiders, indien nodig per versterkingsregeling en project;
- Ontwikkelen inwerkprogramma bewonersbegeleiders en projectleiders;
- Ontwikkelen interne opleidingen en nascholing;

4.8.5 Lopende acties

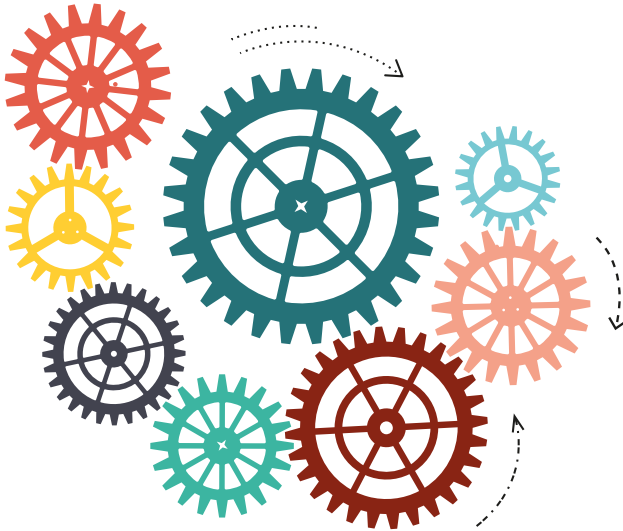
NCG stuurt bewust op een team bewonersbegeleiders waarin zowel technisch gerichte als belevingsgerichte competenties voor handen zijn. Dit wordt voortgezet.

4.8.6 Eigenaarschap

De verantwoordelijke voor dit verbeterpunt is NCG. De te doorlopen stappen worden aangejaagd door NCG, afstemming wordt gezocht met relevante partners (in ieder geval gemeenten).

5 Borging en vervolg

De acht aangedragen onderdelen van dit verbeterprogramma zijn hiervoor separaat beschreven. De kracht van dit programma zit in de samenhang van de verbeterslag op meerdere thema's. Bijvoorbeeld: beter eigenaarschap werkt niet zonder professionele documentatie en professionele begeleiding. Het aanwenden van een onafhankelijk adviseur binnen een verder onduidelijk proces tussen overheden werkt averechts, etc. Pas met rust en stabiele randvoorwaarden als motor van verbetering enerzijds en de ambitie dat alle raderen "dezelfde positieve kant opdraaien" anderzijds, ontstaat er de kans dat bewoners een verbetering in het bevingsdossier ervaren.



Dit verbeterprogramma is groot, complex en kent veel samenhang. Verbeteracties op "eilanden" in het gebied en organisaties zijn gedoemd te mislukken. Tegelijkertijd dienen de punten afzonderlijk voldoende diepgang te krijgen.

Om de voorgestelde verbeteringen te kunnen behalen is een breed draagvlak essentieel. Daarom wordt er een Stuurgroep Verbetering Bewonersbeleving ingesteld. Daarin zullen zitten: de provincie Groningen, betrokken gemeenten, ministerie van BZK en de NCG. Zij zijn verantwoordelijk voor het behalen van de hier beschreven doelen. Deze stuurgroep wordt ondersteund door een procesmanager/kwartiermaker vanuit NCG. Daarnaast sluit de stuurgroep aan bij het reguliere overleg in de regio. Onder leiding van de stuurgroep wordt een stevige governance van onderop georganiseerd. Voor de dagelijkse leiding hiervan wordt een projectgroep verbetering ingericht.

Om bewoners te betrekken bij de uitvoering van deze verbeteringen wordt een Bewoners Adviesraad in het leven geroepen. Dit zorgt ook voor transparantie over de verbeteringen. In de Bewoners Adviesraad hebben tussen de 5 en 10 bewoners zitting uit het bevingsgebied. Deze bewoners bevinden zich bij voorkeur in verschillende fasen van de bewonersbelevingsreis. Ook andere belangengroeperingen kunnen eventueel bij de Bewoners Adviesraad aansluiten.

Er wordt een procesmanager/kwartiermaker aangesteld vanuit NCG. Deze functie jaagt de verbeteringen aan, brengt ze met elkaar in verband en legt verantwoordelijk af aan de stuurgroep.

5.1 Planning

De planning ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

- Werving en installatie kwartiermaker – nov – dec '21
- Werving en installatie bewonersadviesraad – nov – dec '21

- Uitwerken verbeterprogramma naar concrete routekaart met organisatorische- en financiële gevolgen nov – jan '22
- Uitvoeren quick-wins verbeterprogramma Q1 '22
- Uitvoeren verbeterprogramma Q2/Q3 '22

De planning is grafisch weergegeven in bijlage 9.

6 Bijlage Theoretisch kader

6.1 Communicatief en betrouwbaar

Een succesvolle bewonersbeleving ligt voor een groot deel aan de mate waarin betrokken organisaties (gemeenten, NCG, Rijk) erin slagen communicatief en betrouwbaar te zijn. KAW gebruikt hiervoor het SCARF-model als uitgangspunt in dit onderzoek. Dit model gaat uit van de automatische neurologische reacties van het menselijk brein voor beloning en bedreiging. Er zijn basisbehoeften van mensen te zijn in communicatie. Deze basisbehoeften kunnen, wanneer zij positief 'geprikkeld' worden, leiden tot meer betrokkenheid en een positieve attitude in samenwerkingen (beloning). Andersom kunnen zij bij negatieve prikkels leiden tot weerstand (bedreiging). Voor dit project interpreteren we de basisbehoeften als volgt:

Positie

Wanneer we de bewoner serieus nemen en hem/haar, waar mogelijk, een gelijkwaardige positie geven in gesprekken met professionals zorgt dit voor meer betrokkenheid en eigenaarschap. Het voorkomen van het direct geven van instructies en 'verplichte' acties kan helpen om negatieve prikkels te verminderen.

Zekerheid

Bewoners hebben behoefte aan duidelijkheid over het verloop van het project. Een positieve bijdrage daaraan kan worden geleverd door een duidelijke planning met kleine stappen en mijlpalen te delen met bewoners. Zelfs als deze aan verandering onderhevig is, blijkt dit toch waardevol, mits dit benoemd is. Om negatieve prikkels te voorkomen is het belangrijk onzekerheden te benoemen en aan te geven wanneer duidelijkheid komt.

Autonomie

We willen de bewoner in de regie zetten; dat zorgt voor positieve prikkels en meer betrokkenheid. Sommige keuzes zijn in deze projecten niet door de bewoners te maken, maar bewoners tijd geven beslissing in hun eigen tempo te maken kan helpen om negatieve prikkels te verminderen. Dit sluit ook aan bij de theorie over Motiverende Gespreksvoering.

Verbinding

Iedereen voelt zich graag onderdeel van een groep gelijkgestemden. Voor professionals is het belangrijk gezien te worden als een gelijkgestemde. Daarmee wordt vertrouwensband opgebouwd. Dit bereiken we door het benoemen van gezamenlijke doelen en door ontmoeting. Dit leidt tot verbinding tussen bewoners en mensen uit de begeleidende professionele wereld.

Eerlijkheid

Professionele partijen kunnen negatieve prikkels verminderen door goed verwachtingenmanagement: transparante communicatie vanaf de start van het project en helder toelichten wat wel en wat niet mogelijk is. Daarnaast is het ook belangrijk om verschillen tussen aanpakken of uitwerking van een aanpak tussen verschillende bewoners te benoemen. Mensen zijn gevoelig voor de negatieve prikkel dat zij 'minder' krijgen dan een ander. Door eerlijk te benoemen dat die verschillen er zijn en waar dit door komt kan de angst uit de negatieve reactie worden gehaald.

6.2 Verandertrajecten: dwang en motivatie

De omvangrijke versterkingsoperatie waarin bewoners terecht zijn gekomen valt te beschouwen als een ingrijpend verandertraject. De huidige situatie is voor veel bewoners lastig houdbaar en er zal toegewerkt moeten worden naar een nieuwe situatie waarvan de uitkomst in veel gevallen nog onduidelijk is. Er zijn diverse bruikbare theorieën over wat verandering is en wat dit betekent voor de bewoner. Een proces dat goed is vormgegeven, waarin aandacht is voor hoe verandering werkt, is een belangrijke voorwaarde voor draagvlak bij bewoners. KAW zoekt in dit advies aansluiting bij een methodiek ontwikkeld vanuit de hulpverlening door Miller en Rollnick genaamd Motiverende Gespreksvoering.

Motiverende Gespreksvoering

De Motiverende Gespreksvoering methodiek is gedefinieerd als een op samenwerking gerichte aanpak die iemands eigen motivatie en bereidheid tot verandering versterkt. De vier basale stappen in het verandertraject zijn:

- Het aanjagen van oriëntatie op de keuzemogelijkheden, "waartussen twijfel ik?";
- Het bevorderen van motivatie door keuzes te prioriteren en randvoorwaarden te benoemen, "wat wil ik binnen mijn mogelijkheden?";
- Het vergroten van handelingsmogelijkheden, "hoe krijg ik dat voor elkaar?";
- Het kiezen van een startmoment, "nu begin ik!".

KAW hanteert deze methodiek omdat zij goed aansluit bij wat veel bewoners nu als groot probleem ervaren: het gebrek aan regie over de eigen situatie. Deze methodiek heeft als uitgangspunt het versterken van de ervaring van zelfregie. Daarnaast sluit de methodiek goed aan bij de rol die gemeenten en de NCG in dit traject willen spelen. Zij willen de bewoner motiveren en ondersteunen om van de huidige onveilige woonsituatie naar een nieuwe veilige woonsituatie te komen. NCG en gemeenten willen zich dus opstellen als hulpverlener voor de bewoner met als gemeenschappelijk belang het creëren van een veilig huis.

Intrinsieke motivatie

Centraal in deze methodiek staat het begrip motivatie. Verandering kan zowel onder dwang als door intrinsieke motivatie plaatsvinden. Motivatie is in de regel de meest duurzame stimulans voor verandering en leidt tot de hoogste tevredenheid onder zowel bewoners als ondersteuners. Hulpverlening die gebaseerd is op het vergroten van motivatie maar in de praktijk veel dwangmomenten kent zal in de praktijk niet als hulp worden ervaren.

Een gedwongen start

In deze context hebben we weliswaar te maken met een 'gedwongen' start van dit proces, dat wil zeggen dat het ongevraagd bij de bewoner op het bordje komt, maar dat de reis van een onveilige situatie naar een veilige gedreven wordt door motivatie.

"Overweging: voor motiverende gespreksvoering zijn goede luister- en gespreksvaardigheden nodig. Dit stelt eisen aan de competenties en training van bewonersbegeleiders. Een voorwaarde voor deze aanpak is dat medewerkers hierop geselecteerd en getraind worden."

Uitgaande van het bovenstaande doorloopt een bewoner vier stappen. Het is belangrijk om deze vier stadia in de procesgang te herkennen, te begrijpen en goed in de vingers te hebben. Onderstaand een uiteenzetting van deze vier stadia van verandering in relatie tot de opgave.

1. Oriënteren

Oriëntatie is een vorm van twijfelen. Je weet nog niet wat je wilt binnen de nieuwe omstandigheden. Wie zich niet wil of kan oriënteren komt niet tot een nieuwe keuze. Er is geen verandering mogelijk zonder twijfel. Het is van belang om in het versterkingsproces tijdens de gesprekken met bewoners ruimte te geven aan oriëntatie zonder dat direct een keuze gemaakt moet worden. Hierdoor kan gesproken worden over voor- en nadelen van de huidige situatie ten opzichte van de toekomstige situatie. Aandacht voor twijfel is essentieel om de motivatie achter een bepaalde keuze sterk te krijgen.

De twijfelfase wordt in bijna alle veranderingsprocessen overgeslagen of niet bediend. Sterker nog: veel begeleiders van veranderingsprocessen kunnen lastig omgaan met getwijfel en proberen te "pushen" naar het maken van een keuze. Pushen leidt vroeg of laat altijd tot weerstand. Wanneer er echter genoeg ruimte is om te twijfelen en de voor- en nadelen van de situatie duidelijk op een rij zijn gezet, legt dit tot een sterk fundament onder de keuze van een bewoner.

De oriëntatie stimuleren wil niet zeggen dat alles mogelijk is. In deze fase is de bewoner gebaat bij concrete en snelle beantwoording van alle vragen die in deze situatie naar boven komen. De belangrijkste vragen betreffen in de regel:

- waarom moet dit;
- wanneer gebeurt dit;
- waar kan ik (tijdelijk) heen;
- wat gebeurt er met mijn spullen – dieren – tuin et cetera;

- wat krijg ik voor nieuwe woning terug;
- welke vergoeding/compensatie krijg ik;
- wie helpt mij en
- wat zijn de vervolgstappen.

Het zorgvuldig in kaart brengen van mogelijke vragen en antwoorden is belangrijk, hoe eerder hoe beter.

2. Willen

Willen is de drijfveer in een veranderingsproces. Niemand wil worden gedwongen om te veranderen. Een sterke motivatie die uit mensen zelf komt is essentieel om de verandering goed in gang te zetten en te laten slagen. Om van de twijfelfase naar 'willen' te komen moeten bewoners de beschikking hebben over het brede spectrum aan keuzemogelijkheden. De een komt dan snel tot een keuze, anderen hebben daarin ondersteuning nodig. Het helder op een rij zetten en vervolgens kaderen van de opties die een bewoner heeft helpt daarbij. Mensen zullen in deze fase ook vaak bezwaren benoemen waarom iets niet kan. Als deze fase goed wordt doorlopen leidt dit tot een verslag waarin de bewoner een voorkeur en volgorde heeft aangebracht in zijn keuzemogelijkheden.

Een goede volgorde in de verslaglegging is mede van belang omdat je er in de 'kunnen' fase erachter kunt komen dat een voorkeursoptie niet mogelijk is. Leg in deze fase dus vast wat de (volgorde in) voorkeuren is én wat de eventuele risico's/ onmogelijkheden zijn die onderzocht moeten worden om een en ander mogelijk te maken. Dan wordt het niet een vaststaand wensenlijstje maar een stappenplan. Het is belangrijk om als bewonersbegeleider aan de voorkant een duidelijk beeld te hebben wat de keuzevrijheid is die een bewoner heeft. Daarmee is het spectrum helder en worden er geen valse verwachtingen gecreëerd.

3. Kunnen

In deze fase wordt gewerkt aan de uitwerking van de voorkeursvariant. De mogelijke risico's worden getoetst en opgelost. Onderzocht wordt of het ontwerp past binnen de financiële en ruimtelijke randvoorwaarden en de veiligheid waarborgt. Als dat niet zo is dan kan teruggevallen worden op het stappenplan uit de vorige fase.

4. Beginnen

De uitwerking van de voorkeursvariant leidt dit tot het sluiten van een overeenkomst met de bewoner. Dit is tevens het startsignaal voor de sloop en vervolgens de nieuwbouw- van de woning.

Het doorlopen van dit proces vindt bij sommige bewoners binnen twee of drie gesprekken plaats en bij anderen vergt dit veel meer tijd.

7 Bijlage Fasering

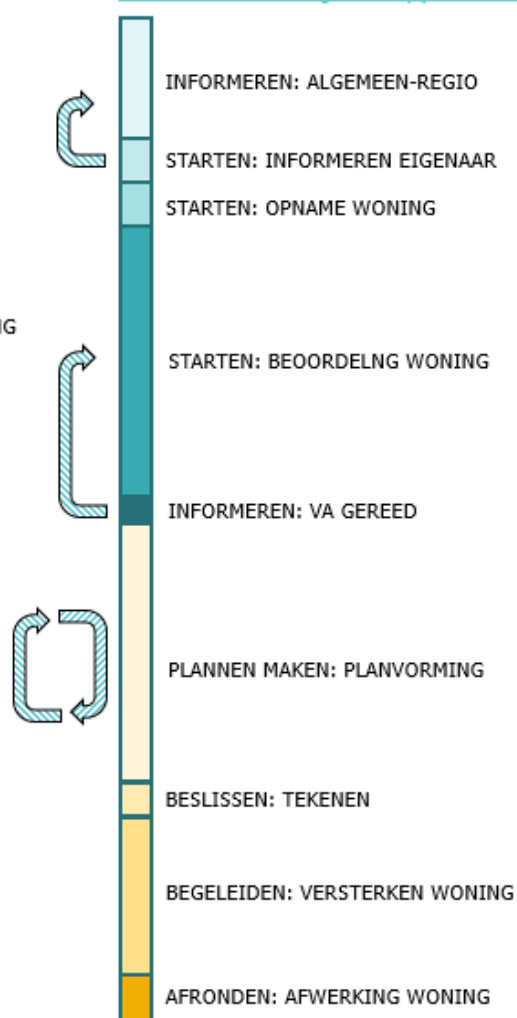
In het overzicht hieronder staat de bewonersbelevingsreis zoals KAW deze heeft opgehaald tijdens de interviews. Deze is afgezet tegen de versterkingsaanpak zoals NCG deze gedefinieerd heeft. Er vallen een aantal zaken op:

- De bewonersbeleving heeft een extra fase in het voortraject vergeleken met de versterkingsaanpak van NCG;
- De bewonersbeleving heeft een iteratief karakter. De versterkingsaanpak is lineair opgezet;
- De bewonersbeleving duidt op een veel langere duur van het versterkingsproces dan de tijdsindicatie die de NCG hanteert. Dit komt vooral door de lange duur van de fasen 'beoordeling woning' en 'planvorming'.

Versterkingsproces in stappen - NCG



Bewonersbeleving in stappen - onderzoek



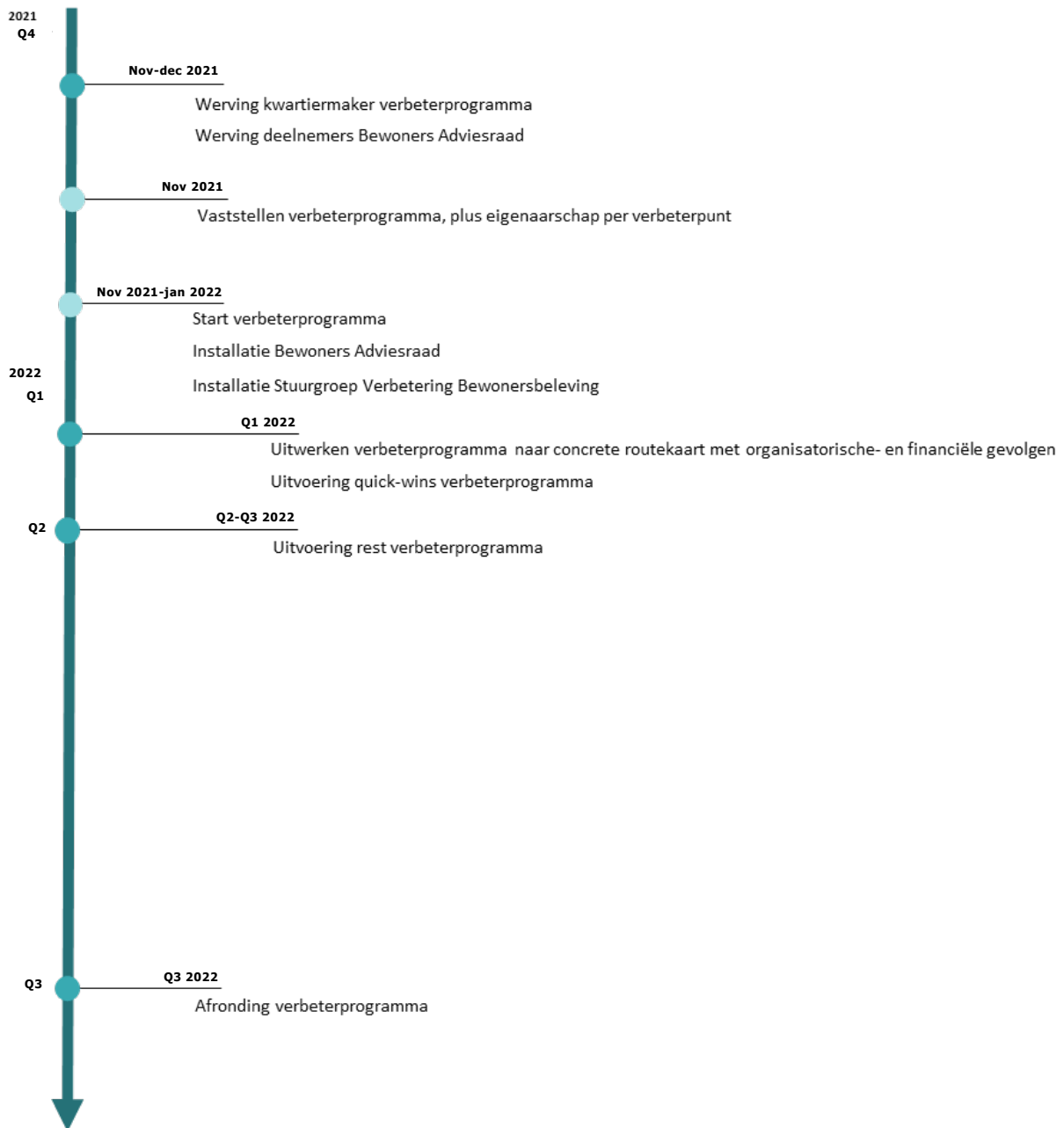
8 Bijlage Interviews

Voor het onderzoek heeft KAW 15 diepte-interviews gehouden en vervolgens verder gepraat met deze geïnterviewde bewoners in een viertal bewonerspanels. De bewonerspanels zijn ingedeeld aan de hand van de fase en het type traject waarin bewoners zich bevinden. Hiernaast staan de schematische overzichten van het aantal geïnterviewden per fase, type en de indeling van de bewonerspanels. Met de gegevens van de geïnterviewden gaat KAW zorgvuldig om. Alle uitkomsten worden geanonimiseerd weergegeven. De namen en contactgegevens van de geïnterviewden zijn bekend bij KAW. Er is toestemming gevraagd voor het geanonimiseerd verwerken van de gedeelde ervaringen.

Interviews	1 Opname	2 Planvorming	3 Uitvoering	4 Afronding
Versterkingstraject	Geïnterviewde 13	Geïnterviewde 3 Geïnterviewde 10 Geïnterviewde 12 Geïnterviewde 15	Geïnterviewde 11	Geïnterviewde 1 Geïnterviewde 2 Geïnterviewde 7
Sloop-nieuwbouw traject	Geïnterviewde 5 Geïnterviewde 8	Geïnterviewde 6 Geïnterviewde 14		Geïnterviewde 4 Geïnterviewde 9

Bewonerspanel	1 Versterking Fasen 1 en 2	2 Versterking Fasen 3 en 4	3 Sloop- nieuwbouw Fasen 1 en 2	4 Sloop-nieuwbouw Fasen 3 en 4
Geïnterviewden	Geïnterviewde 3 Geïnterviewde 10 Geïnterviewde 12 Geïnterviewde 13 Geïnterviewde 15	Geïnterviewde 1 Geïnterviewde 2 Geïnterviewde 7 Geïnterviewde 11	Geïnterviewde 5 Geïnterviewde 6 Geïnterviewde 8 Geïnterviewde 14	Geïnterviewde 4 Geïnterviewde 9

9 Bijlage Planning



Colofon

Opdrachtgever

Nationaal Coördinator Groningen

Projectteam KAW

Henk Kieft

Charlotte Puister

Begeleidend projectteam

Irene Louwrier, Nationaal Coördinator Groningen

Hilde de Vries, Nationaal Coördinator Groningen

Jacolien Masselink, gemeente Eemsdelta

Frits ten Bloemendal, gemeente Midden-Groningen

Rob van Zwet, ministerie BZK

KAW

www.kaw.nl

Groningen

Bezoekadres: Kattenhage 1

Postbus 1527

9701 BM GRONINGEN