

De rol van burgerparticipatie

van Bortel, Gerard

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Published in

Transformatie naar Woningen

Citation (APA)

van Bortel, G. (2024). De rol van burgerparticipatie. In H. Remøy, G. van Bortel, E. Heurkens, & R. van Venrooij (Eds.), *Transformatie naar Woningen* (pp. 243-250). Delft University of Technology, Faculteit Bouwkunde.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Trans- for- matie naar woning- geen

Transformatie
naar woningen

Hilde Remøy
Gerard van Bortel
Erwin Heurkens
Roeli van Venrooij

Transformatie naar woningen

Redactie: Hilde Remøy, Gerard van Bortel, Erwin Heurkens en Roeli van Venrooij

© 2024 De auteurs

ISBN 978-94-6366-838-5

Naamsvermelding 4.0 Internationaal (CC BY 4.0)

U bent vrij om:

Het werk te delen — te kopiëren, te verspreiden en door te geven via elk medium of bestandsformaat

Het werk te bewerken — te remixen, te veranderen en afgeleide werken te maken voor alle doeleinden, inclusief commerciële doeleinden.

Deze licentie is goedgekeurd voor Free Cultural Works. De licentiegever kan deze toestemming niet intrekken zolang aan de licentievoorwaarden voldaan wordt.

Onder de volgende voorwaarden:

Naamsvermelding — De gebruiker dient de maker van het werk te vermelden, een link naar de licentie te plaatsen en aan te geven of het werk veranderd is. U mag dat op redelijke wijze doen, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat de licentiegever instemt met uw werk of uw gebruik van het werk.

U mag geen juridische voorwaarden of technologische voorzieningen toepassen die anderen er juridisch in beperken om iets te doen wat de licentie toestaat.

Voor het gebruik van beeldmateriaal is getracht zoveel mogelijk toestemming te vragen aan de rechtmatige eigenaren.

Onze excuses voor de gevallen waarin het ons niet is gelukt. Deze rechtmatige eigenaren worden vriendelijk verzocht contact op te nemen met de auteurs.

Voor elementen van het materiaal die zich in het publieke domein bevinden, en voor vormen van gebruik die worden toegestaan via een uitzondering of beperking in de Auteurswet, hoeft u niet aan de voorwaarden van de licentie te houden. Er worden geen garanties afgegeven. Het is mogelijk dat de licentie u niet alle gebruiksvrijheden geeft die nodig zijn voor het beoogde gebruik. Bijvoorbeeld, andere rechten zoals publiciteits-, privacy- en morele rechten kunnen het gebruik van een werk beperken.

De rol van burgerparticipatie

Gerard van Bortel

Burgerberaden, ook wel burgerfora genoemd, worden steeds vaker gezien als instrument om bewoners te laten meepraten en meedenken over complexe maatschappelijke problemen, zoals duurzaamheid, wonen en klimaatverandering. Dit hoofdstuk verkent de mogelijkheden om burgerberaden in te zetten als instrument om het transformeren van gebouwen naar woningen te bevorderen. Dit vanuit de hypothese dat het tempo van veel nieuwbouw-, renovatie- én transformatieprocessen niet zozeer wordt bepaald door technische of financiële uitdagingen, maar door de tijd die we in Nederland nodig hebben voor participatie- en besluitvormingsprocessen.

Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op burgerparticipatie in een vroeg stadium van besluitvorming over de transformatie van gebouwen naar woningen, niet zozeer op de rol van bewoners bij concrete transformatieprojecten. Meer informatie over die laatste rol is terug te vinden in andere bijdragen in dit boek. Zoals de rol van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) bij de transformatie van woningen (zie 'Maak het huis van je dromen', p. 00); de ondersteuning van bewoners door professionele partijen, zoals Steenvlinder bij het realiseren van betaalbare zelfbouwoningen (project Post Apeldoorn, p. 00); voorbeelden van de collaboratieve aanpak van de transformatie van gebouwen naar woningen (zie '10. Collectieve woonvormen'), en de rol van woningcorporaties bij het creëren van betaalbare huurwoningen via het transformeren van woningen (zie '23. De rol van woningcorporaties bij transformatie naar woningen').

Dit hoofdstuk begint met een inleidende verkenning van recent denken over de rol van burgerfora. Daarna presenteren wij de uitkomsten van recente burgerberaden over wonen, waaruit blijkt dat burgers, onverwacht voor veel beleidsmakers, veel belang hechten aan zuinig en zorgvuldig omgaan met bestaande gebouwde én open ruimte, maar ook pleiten voor collectieve woonvormen. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op de potentie van een meer krachtige bewonersbetrokkenheid bij de transformatie van gebouwen naar woningen.

De 'publieke ruimte' is in de eerste plaats van de burgers, niet van de overheid en ook niet van de markt.

De participatiesamenleving en burgerberaden

Burgerberaden passen in het concept van de 'participatiesamenleving' dat het kabinet-Rutte II in 2013 op Prinsjesdag introduceerde in de troonrede:

Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.. (Het Koninklijk Huis 2013).

Deze formulering van de 'participatiesamenleving' legt de nadruk op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Echter, het gevolg was ook dat burgers zich gaan organiseren, meer invloed willen en niet per se binnen bestaande wetten en regels van de overheid willen opereren. Kortom, de overheid moet ruimte, steun en vertrouwen geven om die participatiesamenleving mogelijk te maken.

In het rapport *Vertrouwen in burgers* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleit de Raad voor meer burgerbetrokkenheid, maar geeft tevens op basis van zijn onderzoek aan dat er niet één ideale oplossing is. Bovendien benoemt de WRR diverse nadelen van meer burgerbetrokkenheid, namelijk dat beleidsmakers en burgers vaak een kortetermijnperspectief delen: beleidsmakers willen op korte termijn iets realiseren, burgers op korte termijn vaak iets tegenhouden.

Ondanks het pleidooi van de WRR komt burgerparticipatie in Nederland slechts schoorvoetend tot bloei en wordt veelal onvoldoende gefaciliteerd door de overheid. Kim Putters, voormalig directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), stelt in zijn boek *Het einde van de BV Nederland* (2022) dat burgerparticipatie op dit moment te sterk vanuit de beleidsdoelen van de overheid wordt vormgegeven. Burgerparticipatie moet binnen dat keurslijf vooral bijdragen aan de uitvoering van overheidsdoelen, zoals lagere kosten en meer zelfredzaamheid. Echter, zo stelt Putters, het is niet primair aan de overheid om te bepalen hoe burgers en het maatschappelijk middenveld zich moeten organiseren. 'De eigen invulling van participatie is de kracht van een civil society waar vrijwillige verbanden dominant zijn', aldus Putters (p. 82).

Evenals Putters concludeert minister van Staat Herman Tjeenk Willink in zijn publicatie *Kan de overheid crises aan?* (2021) dat de 'publieke ruimte' (in letterlijke en figuurlijke zin) in de eerste plaats van de burgers is, niet van de overheid en ook niet van de markt. De overheid heeft de wijsheid niet in pacht en economische welvaart brengt niet per definitie maatschappelijke welvaart, aldus Tjeenk Willink. Burgers zijn volgens hem essentieel in het bieden van voldoende denkkraft en tegenwicht.

Tjeenk Willink en Puffers benadrukken beiden de noodzaak om burgerschap en burgerinitiatief te vergroten en duidelijker te verankeren in de manier waarop wij onze samenleving willen vormgeven. Burgerparticipatie is niet meer weg te denken uit het Nederlandse staatsbestel, naast de representatieve democratie. Maar het blijft een ongemakkelijk huwelijk.

19.3

Burgerberaden: stand van zaken

De besluitvorming over ruimtelijke plannen, waaronder het transformeren van gebouwen, kan door de complexiteit van onze bureaucratische systemen, en weerstand onder burgers, lang duren of zelfs mislukken. Burgerberaden kunnen wellicht bijdragen aan betere plannen, meer draagvlak onder burgers en mogelijk kortere procedures. Burgerberaden zijn gestructureerde, kortdurende participatieprocessen die grotendeels bestaan uit willekeurig uitgenodigde burgers.

Vooraf in de besluitvorming rond klimaat en milieubeleid wordt met gretigheid gekeken naar de potentie van burgerberaden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het advies van de commissie-Brenninkmeijer (2021) 'Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen' om de democratie te versterken met vernieuwende vormen van burgerparticipatie, zoals burgerfora.

Het denken over burgerparticipatie is van ruim voor de publicaties van Puffers, Tjeenk Willink en het advies van de commissie-Brenninkmeijer, nog voordat de politiek het concept omarmde. Schrijver David Van Reybrouck (onder andere bekend van zijn boeken over Congo en Indonesië) stelde in zijn manifest *Tegen verkiezingen* (2016) dat de grenzen van de representatiedemocratie en verkozen beleidsmakers zijn bereikt. Van Reybrouck pleit voor participatie door burgers die via loting in burgerfora participeren. Van Reybrouck voegde de daad bij het woord. Hij stond mede aan de basis van de Vlaamse non-profitorganisatie G1000, die burgerfora in de praktijk ondersteunt. G1000 heeft in Nederland een gelijknamige tegenhanger.

Publicist Eva Rovers beargumenteerde in haar pamflet *Nu is het aan ons* (2022) dat burgers cruciaal zijn voor het oplossen van de grootste uitdagingen van deze tijd, waarbij Rovers de pijlen vooral richt op klimaatverandering. Eva Rovers is naast schrijver ook medeoprichter van Bureau Burgerberaad, vergelijkbaar met de stichting G1000.

De uitkomsten van burgerberaden over wonen

In deze sectie bespreken we twee voorbeelden van recente burgerberaden waarin 'wonen' als onderwerp centraal stond. Het eerste voorbeeld betreft een burgerberaad dat is georganiseerd door een brede coalitie van gemeenten, woningcorporaties en andere partijen in de regio Zaanstreek-Waterland in Noord-Holland. Het tweede voorbeeld is een burgerberaad georganiseerd door de provincie Zuid-Holland. Beide burgerberaden werden ondersteund door de stichting G1000. Naast burgers, namen ook werkgevers, professionals en ambtenaren deel aan de burgerberaden.

Burgerberaad wonen in de regio Zaanstreek-Waterland

In 2023 organiseerden drie gemeenten, zes woningcorporaties en een aantal marktpartijen (zoals bouwondernemingen, ontwikkelaars en architectenbureaus) een burgerberaad over het woonbeleid in de regio Zaanstreek-Waterland. In een aantal rondes ontwikkelden driehonderd burgers een akkoord met uitgangspunten voor het wonen in hun regio. De deelnemers varieerden in leeftijd van 17 tot 85 jaar en kwamen drie hele zaterdagdagen, drie avonden, en drie keer online samen (Woonbond 2023).

De betrokken partijen hadden vooraf beloofd om de uitkomsten van het burgerberaad serieus te nemen. Een garantie dat de uitkomsten tot beleidswijzigingen leiden is er echter niet. Toch is het in Nederland bijzonder dat burgers zelf de penvoerders zijn voor het voorgestane woonbeleid, in plaats van dat zij reageren op voorstellen van beleidsmakers.

Het 'Burgerakkoord' is het eindresultaat van het burgerberaad in Zaanstreek-Waterland. Dat akkoord bevat veel aanbevelingen over het gebruiken van het bestaande; bestaande locaties én bestaande gebouwen. Zuinig zijn op wat je hebt loopt als een rode draad door de aanbevelingen van de burgers in Zaanstreek-Waterland. Daarnaast kwam ook het belang van samenwerken en het bundelen van krachten van burgers naar voren in het advies.

Voor veel betrokkenen was dit een verrassende uitkomst. Zo vertelde directeur-bestuurder Cees Tip van Intermaris, een woningcorporatie met vestigingen in Hoorn en Purmerend, in het Woonbond-tijdschrift *Huurpeil*:

Bij woningcorporaties en ontwikkelaars heerste het idee dat collectiviteit iets voor hele specifieke groepjes mensen is, terwijl dat een heel groot thema is geworden. Wooncoöperaties, wooncollectieven, woongemeenschappen. Daar zijn heel wat voorstellen voor gedaan, omdat heel veel mensen het gevoel hebben dat je het in je eentje niet gaat redden (Woonbond 2023, p. 18).

Het 'Burgerakkoord Toekomst van het Wonen Zaanstreek-Waterland' bevat een aantal concrete aanbevelingen over het transformeren naar woningen. Zo worden gemeenten opgeroepen om leegstaand vastgoed te inventariseren en dit (gedeeltelijk) te bestemmen voor betaalbare seniorenwoningen. Het akkoord bevat een vergelijkbare aanbeveling voor het transformeren van grote, langdurig leegstaande, gebouwen tot woonruimte. Het eigendom van grond en vastgoed dat niet volgens bestemming wordt gebruikt moet terug naar de gemeenschap, zo stelt het Burgerakkoord.

Uit het Burgerakkoord Toekomst van het Wonen Zaanstreek-Waterland spreekt ook een sterk besef dat we zuinig moeten omgaan met grond. Gemeenten worden opgeroepen om geen extra bouwgrond beschikbaar te stellen, maar actief in te zetten op het aanpassen van bestemmingsplannen van bestaande monumentale panden en fabrieken om geen landelijk gebied verloren te laten gaan en karakteristieke gebouwen te behouden.

Woningcorporaties moeten volgens het Burgerakkoord slim omgaan met de bestaande woningen. De gemeenten dienen subsidies te verstrekken om die woningen te transformeren. Bijvoorbeeld door het ombouwen van een eengezinswoning naar een meergezinswoning, of door het aanbrengen van een extra woonlaag boven op bestaande gebouwen. Bestaande bouwstructuren en bouwmaterialen moeten volgens het Burgerakkoord worden hergebruikt om verspilling te voorkomen.

Het Burgerakkoord Toekomst van het Wonen Zaanstreek-Waterland is na vaststelling aangeboden aan de 29 partners, tezamen vormen deze partijen de Wooncoalitie Zaanstreek-Waterland. Dat zijn in eerste instantie de betrokken gemeenten, de woningcorporaties, maar ook een flink aantal huurdersverenigingen, architecten, bouwers, ontwikkelaars en makelaars. Al deze partners hadden voor de start van het beraad toegezegd om de onafhankelijkheid van het proces te respecteren en de uitkomsten (het Burgerakkoord) serieus te nemen door het te verwerken in beleid en het uit te voeren, óf publiekelijk te verantwoorden waarom (delen van) het Burgerakkoord niet uitvoerbaar zijn.

Om te bewaken dat partijen hun toezeggingen nakomen, is er vanuit de deelnemers aan het burgerberaad een monitorgroep aangesteld. Deze groep treedt op als gesprekspartner en kan door de overheid of partnerorganisaties geraadpleegd worden over het Burgerakkoord.

Burgerberaad Wonen van de provincie Zuid-Holland

In 2023 heeft ook de provincie Zuid-Holland een Burgerberaad georganiseerd. Hier namen 360 burgers aan deel. Dit burgerberaad was gesplitst in drie deel-burgerberaden, allemaal op een andere locatie in de provincie en elk met een eigen thema. In Rotterdam was het thema ‘wonen’, in Bodegraven de ‘toekomst van het platteland’, en in Oud-Beijerland ‘leefbaarheid, verkeer en vervoer’. Het burgerberaad ‘wonen’ leverde veel adviezen op over het transformeren van gebouwen naar woningen.

Volgens het afgesloten Burgerakkoord in de provincie Zuid-Holland moeten gemeenten woningbouwprojecten die karakteristieke panden op een aansprekende manier renoveren een speciale status geven, zodat ze volgens versnelde procedures kunnen worden gerealiseerd. Het Burgerakkoord pleit voor het terughoudend omgaan met het bebouwen van nieuwe gronden.

Woningbouwplannen mogen volgens het Burgerakkoord geen vergunning krijgen van de gemeente als vergelijkbare woningen gerealiseerd kunnen door transformatie van leegstaande kantoorpanden. Om dit te realiseren, moeten gemeenten een ‘ombouw-kansenkaart’ ontwikkelen en voor deze kansen stimulerende regelgeving maken. Inwoners en projectontwikkelaars mogen potentiële locaties aandragen die aan de lijst moeten worden toegevoegd als ze voldoen aan door de provincie en gemeente opgestelde criteria.

Betrokkenheid van bewoners bij transformatieprojecten is een belangrijk onderdeel van het Zuid-Hollandse Burgerakkoord. Het burgerberaad adviseert om bij dergelijke projecten de participatie van buurtbewoners goed te laten organiseren door de gemeente, en bij de vergunningsverlening voorrang te geven aan projecten die breed gedragen worden door bewoners, of bijdragen aan sociale cohesie.

Evenals bij het burgerberaad Zaanstreek-Waterland komen afgevaardigden van het Zuid-Hollandse burgerberaad regelmatig samen met de provincie om de voorringen te bespreken. Echter, in tegenstelling tot het burgerberaad Wonen Zaanstreek-Waterland waren de gemeenten in de provincie Zuid-Holland geen partij en hebben zij geen toezeggingen gedaan om de uitkomsten naar beste vermogen uit te voeren.

Conclusie

Dit hoofdstuk verkende de meerwaarde van burgerberaden voor het transformeren van gebouwen naar woningen. Uit de praktijkvoorbeelden en uit de literatuur komen zowel voordelen als nadelen naar voren. Belangrijke uitdaging voor de burgerberaden is de representativiteit van de deelnemers. Burgerberaden kunnen rekenen op een brede steun onder burgers, maar in de praktijk nemen vooral mensen met een hbo- of wo-opleiding deel. Jongeren en burgers met een niet westerse-achtergrond zijn ondervertegenwoordigd (Den Ridder et al. 2021). Daarom is de vraag wie er wel en wie er niet meedoet minstens zo belangrijk als de vraag hoeveel mensen er meedoen (SCP 2024).

Van de deelnemers aan burgerfora wordt veel verwacht. In Zaanstreek-Waterland moesten deelnemers teksten voor het Burgerakkoord schrijven en powerpoint-presentaties maken. Het vraagt om een flinke tijdsinvestering. Dat is niet voor iedereen haalbaar, waardoor er aan het einde van het traject in Zaanstreek-Waterland een stuk minder deelnemers waren dan aan het begin (Woonbond 2023).

Burgerberaden zijn nog duidelijk aan het begin van hun ontwikkeling. De aansluiting met de representatieve democratie en verkozen politici is nog lang niet vanzelfsprekend. Ook de stap van het formuleren van een Burgerakkoord naar het daadwerkelijk uitvoeren van de adviezen is lang niet verzekerd.

Burgerfora laten een duidelijke steun zien voor het gebruik van bestaande gebouwen voor woonfuncties. Dat draagvlak kan dienen om meer woningen in een sneller tempo via gebouwtransformaties te realiseren. Hoe dat praktisch kan, is terug te vinden in de vele andere bijdragen in dit boek.

Bronnen

- Brenninkmeijer, A., Bouma, J., Cuppen, E., Damme, F. van, Hendriks, F., Lammer, K., Schouten, W., Tonkens, E., & Wielenga, W. (2021). *Betrokken bij klimaat: Burgerfora aanbevolen (eindrapportage)*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid. Geraadpleegd 4 februari 2024; www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat.
- Den Ridder, J., Jacobs, K.T.E., Rosema, M., & Ham, C.T. van (2021). *Democratische innovatie in Nederland: Het perspectief van burgers: Startnotitie vervaardigd ten behoeve van het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (REDRESS)*. redressproject.nl/wp-content/uploads/2021/11/REDRESS-Startnotite-vraagkant.pdf.
- Het Koninklijk Huis (2013). *Troonrede 2013*. Geraadpleegd 4 februari 2024, www.koninklijkhuis.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.
- Putters, K. (2022). *Het einde van de BV Nederland*. Amsterdam: Prometheus.
- Rovers, E. (2022). *Nu is het aan ons: Oproep tot echte democratie*. Amsterdam: De Correspondent.
- SCP (Sociaal Cultureel Planbureau) (2024). *Burgerperspectieven 2023 Bericht 3*. Geraadpleegd 28 januari 2024, www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/12/29/burgerperspectieven-2023-bericht-3.
- Tjeenk Willink, H.D. (2021). *Kan de overheid crises aan?* Amsterdam: Prometheus.
- Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Woonbond (2023). *Hoe 300 bewoners het woonbeleid vormgeven. Huurpeil nr. 4 (winter 2023)*, 16-18
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag en Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Amsterdam University Press.