

# ANALYSE DOSSIER BEWONERSPARTICIPATIE DOOR BRUNO DAEMS

## 1. INLEIDING

Deze tekst vormt een analyse van het dossier 'Bewonersparticipatie' namens Vivas en hij is door een sociale huurder geschreven, met enige ervaring rond dit onderwerp. Vivas is een Vlaams netwerk voor sociale huurders die acht keer per jaar vergaderen in de stuurgroep. De huurders zetelen veelal als afgevaardigden van bewonersgroepen, die lokaal ontstaan zijn. Binnen deze stuurgroep worden in het algemeen problemen in de sociale huisvesting besproken en/of aangekaart, maar Vivas neemt ook geregeld een standpunt in over sociale beleidskwesties vanuit het Vlaamse Woonbeleid. Zo'n standpunt kan dan gebruikt worden als hoofdthema voor het jaarlijkse Vivas-congres. Dit jaar is voor bewonersparticipatie gekozen, waarbij Vivas wil pleiten voor een wettelijk kader die deze participatievorm meer garandeert. Een wettelijk kader dat de minimumvoorwaarden waaraan participatie hoort te voldoen omvat, alsook de nodige middelen om dit uit te werken.

Minister Liesbeth Homans sprak in de beleidsnota 2015-2016 over het 'verbreden en verdiepen van bewonersparticipatie voor alle sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's)'. De tendens was daarmee gezet om participatie wettelijk te verankeren. Zo hebben huurders bijvoorbeeld het recht om geïnformeerd te worden, ook als zij daar niet om vragen.

Maar anno 2017 merkt Vivas dat een verdere verankering vastloopt en de beloofde verdieping veelal uitblijft. Daarom stelde Vivas dit dossier samen om voor te leggen aan het kabinet van minister Homans, om een duidelijke beleidsvisie te vragen rond deze kwestie.

Er is een reden waarom een wettelijk kader uitblijft. Bewonersparticipatie vormt een zeer divers en complex gegeven, omdat het in eerste instantie op lokaal niveau vorm krijgt. Deze lokale vormen laten zich niet zo makkelijk wettelijk kaderen. Momenteel ontstaan de meeste participatievormen uit een ongenoegen bij de huurders en zijn ook van tijdelijke aard. Overigens blijven veel SHM's (en huurders!) sceptisch tegenover het begrip participatie staan, omdat ze niet weten wat dit voor hen kan betekenen.

Waarom dan een wettelijk kader? Hier worden verschillende antwoorden op gegeven in het dossier. Veel SHM's zijn om te beginnen de laatste jaren sterk geprofessionaliseerd naar servicegerichte en proactieve maatschappijen, die de dialoog met de huurder niet meer uit de weg willen gaan. Dus de goodwill om te participeren is wel degelijk aanwezig aan beide kanten. Maar zowel de huurder als de verhuurder hebben dit kader nodig om een degelijke participatievorm uit te werken.

Een goede participatievorm heeft werkingsmiddelen nodig om volwaardig te kunnen fungeren. Zo moeten bewonersgroepen bijvoorbeeld, regelmatig kunnen vergaderen en terugkoppelen naar de andere huurders of zelfs een buurtevenement kunnen organiseren. Vorming is eveneens een belangrijke factor voor zowel de huurder als de verhuurder, omdat het helpt misverstanden te voorkomen en de communicatie bevordert tussen beide partijen op een meer gelijkwaardige basis.

Tevens is er iemand professioneel nodig, die (zeker in het begin) een brugfunctie vervult tussen de beide partijen. Deze zaken vragen niet alleen een inspanning en organisatie; ze kosten ook geld. Dit zou allemaal in een wettelijk kader een plaats kunnen krijgen en de twijfels rond participatie meer wegnemen.

Kortom, redenen genoeg om participatie wettelijk te verankeren. Maar dit is niet de enige kant van het participatieverhaal. Daarom dat het dossier ook aandacht besteedt aan de andere aspecten, zoals bewonersparticipatie zelf. Vervolgens wordt het wettelijk kader uiteengezet, hoe Vivas dit interpreteert. Daarna wordt het belang van (externe) professionele ondersteuning en vorming besproken en ter afsluiting volgt een nabeschouwing.

## 2. HET BEGRIP BEWONERSPARTICIPATIE OMSCHREVEN

Er zijn vooreerst twee basisredenen waarom participatie belangrijk is in de sociale huisvesting. Enerzijds is het zo dat een sociale verhuurder een dienstverlening aanbiedt aan haar bewoners, die verder gaat dan het verhuren van woningen alleen en om die reden mag de sociale huurder zich een klant noemen van de SHM. Aan de andere kant verhuurt de sociale verhuurder haar woningen in grotere aantallen dan op de private huurmarkt en om dit allemaal in goede banen te leiden, is een degelijke participatievorm een belangrijke factor.

### *Algemeen*

Bewonersparticipatie betekent samen groeien naar een vertrouwensrelatie en dit groeien kan gezien worden als een leerproces waarin alle partijen (al lerende) fouten zullen maken. Dus is het voor alle partijen heel belangrijk, dat ze zich niet te snel laten ontmoedigen door tegenslag. Zij die toch volhouden, zullen merken dat bewonersparticipatie de kwaliteit van sociale huisvesting verhoogt. Het beheer/ bestuur van de SHM wordt efficiënter, de verstandhouding tussen huurder/ verhuurder verbetert en de SHM kan beter inspelen op de behoeften van haar bewoners.

Volgens het dossier is participatie niet gelijk aan de uitbouw van een klantgerichte dienstverlening, omdat volwaardige participatie (uiteindelijk) een reële impact inhoudt op het woonbeleid in het algemeen. Participatie is zeker geen sinecure.

### *Gebruikte participatievormen*

Een aantal SHM's blijken een vaste kern van huurders te hebben, die zich dan veelal organiseren in een bewonersgroep. Ondanks het belang van bewonersgroepen, zijn er nog andere participatievormen mogelijk. Zo kan een SHM opteren om te werken met bewonersvergaderingen of een tijdelijke werkgroep organiseren rond bijvoorbeeld grote bouwprojecten. Tevens zorgt een buurtkrantje ervoor dat huurders de nodige informatie ontvangen en kunnen er tevredenheids-enquêtes gehouden worden vanuit de SHM.

Maar er zijn meer gediversifieerde en niet-traditionele vormen, die zijn ontstaan uit bijvoorbeeld individuele initiatieven. Dit is waarom bewonersparticipatie een veelzijdig begrip vormt. Toch blijft het recht op participatie voornamelijk vrijblijvend van aard. Zo zijn er volgens het dossier grote verschillen in de frequentie van samenkomsten, alsook in de structurele verankering van een bewonersgroep binnen de desbetreffende SHM. Dit kan wettelijk verkaderd worden.

### *Buitenlandse voorbeelden van bewonersparticipatie*

Omdat Vlaanderen inzake bewonersparticipatie met een inhaalbeweging bezig is, worden in het dossier enkele buitenlandse voorbeelden aangehaald om aan te tonen dat het begrip ook buiten Vlaanderen leeft. Vooral in Nederland en Engeland zijn er vergaande vormen vast te stellen van bewonersparticipatie; in Engeland vormen dit nog wel recente ontwikkelingen.

Desalniettemin wordt ook in het buitenland in participatie grondig geïnvesteerd. Het toont aan dat binnen de (West-Europese) sociale huisvesting het belang van een vertrouwensrelatie meer en meer voet aan grond krijgt.

Toch zijn bij beide voorbeelden dezelfde kanttekeningen te plaatsen. De sterkere participatievormen binnen de voorbeelden zijn vooreerst onderhevig aan veel criteria en lange procedures, wat maakt dat bewonersparticipatie niet voor iedereen even toegankelijk is.

Ten tweede is het niet helemaal duidelijk hoe zich dit nu in de praktijk manifesteert, maar gezien het leerproces dat participatie vormt, worden ook hier zeker fouten gemaakt (Grenfell Tower).

### *Nawoord*

Het grootste euvel voor Vlaanderen vormt alleszins de moeilijkheid om een blijvende participatievorm op te zetten, meestal wegens te weinig middelen of kennis. Tevens zijn de verschillende initiatieven van participatie zeer uiteenlopend. Een wettelijk kader kan aan de hand van een aantal minimumcriteria, al deze initiatieven bijstaan in hun verdere werking en vorming.

## **3. HET WETTELIJK KADER**

Vivas denkt aan bewonersparticipatie, die wettelijk verankerd is en die ook plaats laat voor lokale invullingen. Maar hoe moet zo'n kader er nu uitzien? Daarbij wordt er gemikt op twee richtingen: een minimum aan basisvoorwaarden en een budgetregeling voor de werkmiddelen en vorming. Tot slot wordt de participatie op Vlaams niveau kort bekeken.

### *Algemeen*

Het algemeen kader zou een minimum aan basisvoorwaarden mogen bevatten, waarin beginners een leidraad vinden om een blijvende participatievorm uit te bouwen. Tevens kunnen voor SHM's deze basisvoorwaarden dienen, om de behaalde participatievorm te toetsen. Momenteel bestaat er al een beperkt kader omtrent het informeren van bewoners, wat belangrijk is bij het opbouwen van een heuse vertrouwensrelatie tussen de verhuurder en huurder. Maar dit betekent nog geen inspraak. Daarom acht Vivas het belangrijk dat de minimumcriteria enerzijds een volledig informatierecht voor de huurder (collectief of individueel) omvat en anderzijds een adviesrecht met volwaardig overleg (collectief).

Adviesrecht betekent dat huurdersgroepen advies geven over collectieve belangen of in opdracht van de betrokken SHM. Bij opvolging zal de SHM te werk gaan volgens een uiteengezette planning en bij geen opvolging motiveert ze waarom niet. Het is in ieder geval de SHM die het laatste woord heeft, gezien haar verantwoordelijkheid voor het beheer. Aan de andere kant had Vivas hier graag het recht op overleg aangekoppeld, om de adviezen van de bewoners genoeg draagvlak te geven.

### *Financiële middelen*

Anderzijds kan men als overheid vanuit het kader de financiële middelen regelen om beginnende participatie professioneel te ondersteunen en te vormen, alsook voor de verdere werking van de bewonersgroepen zelf.

Dit is hard nodig, omdat participatie altijd een zekere investering inhoudt en de budgetregeling is geen éénvormig begrip. De fondsen komen nu veelal vanuit de SHM zelf, waarbij soms afspraken gemaakt worden met de gemeente-/ stadsbesturen of zelfs met de provincie. Het 'Stedenfonds' wordt hier geregeld voor aangesproken. De samenwerking vormt op zich dan ook geen probleem, maar het niet vrij kunnen beschikken over de nodige budgetten, brengt de verdere uitbouw van de bewonersgroep in het gedrang. Bij het gebrek aan deze budgetten is de kans groot dat, ondanks alle goede bedoelingen, opgestarte initiatieven een stille dood sterven.

### *Vlaams niveau*

Op Vlaams niveau is er alleen Vivas, dat weliswaar erkend en ondersteund is. Met de gekregen structurele middelen is Vivas niet langer afhankelijk van jaarlijkse projectmiddelen, voor een meer continue werking. Toch zijn deze middelen niet voldoende om te groeien tot een volwaardige ondersteuningsstructuur voor sociale huurders(groepen). Om haar doelstellingen te bekomen is een goede doorstroming van lokale werkingen naar het bovenlokale niveau essentieel. Anderzijds blijft zij ook uit veel overleg inzake sociale huisvesting gemeden en dat is spijtig. Als Vlaams beslissingsorgaan voor sociale huurders zou het verleende statuut verder mogen reiken.

Op die manier wordt Vivas dan een niet te negeren gesprekspartner, die zelf op een volwaardige manier participeert; wat nu niet altijd het geval is. Een degelijk professioneel kader en de nodige werkmiddelen om bijvoorbeeld de sturgroepleden wegwijs te maken in de sociale huurwetgeving, zijn hier absolute vereisten. Er worden nu weliswaar studiedagen georganiseerd, maar dat kan mijn inziens meer uitgebouwd worden. Tevens kunnen de bewonersgroepen beter bij gestaan worden vanuit een gecentraliseerde organisatie, in hun poging de beoogde participatie te laten gelden op lokaal niveau.

#### *Nawoord*

De grootste uitdaging blijft een wettelijk kader dat een duidelijke richting aangeeft, alsook genoeg ruimte laat voor lokale invullingen. Dit kan gebeuren door de SHM te verplichten een participatieplan uit te werken, nog voor de aanvang. Bij voorkeur wordt het verwezenlijkt op een participatieve wijze, dus in samenspraak met de betrokken huurders. Maar ook de professionele ondersteuning en vorming vragen organisatie, als men als bewonersgroep optimaal wil (blijven) functioneren.

## **4. ONDERSTEUNEND KADER EN VORMING**

### *Ondersteuning*

De professionele ondersteuning is zowel gericht op de huurder alsook op de verhuurder en dit bij verschillende aspecten. Daarom dat de ondersteuning wordt omschreven vanuit het realisatieproces, dat participatie meestal ondergaat. Ondanks de diversiteit van bewonersparticipatie, richt de analyse zich vooral op de bewonersgroepen; de meest voorkomende vorm.

Om te beginnen is er de heel intensieve 'opstartfase', waarbij verwezen kan worden naar de 'participatieladder'. Die helpt te bepalen welk participatieniveau wenselijk is. Men moet als SHM zich wel realiseren dat wanneer ze een bepaald niveau wenselijk vindt, deze niet automatisch overeenstemt met het wenselijk niveau van de betrokken huurders. Dus een doordachte afweging van wat nodig is en van wat nodig geacht wordt, is een goed startpunt. Anders botst de welgemeende participatie op haar eerste probleem. Ook vragen niet alle niveaus dezelfde soort inspanning van de huurder; bij het (hoogste) niveau 'meebeslissen' is de gevraagde inspanning het grootst en niet voor alle huurders weggelegd.

Het is ook aangewezen de opstartfase door een derde partij te laten organiseren, omdat een gespecialiseerde en intensieve begeleiding vereist is voor zowel de huurder als de verhuurder. Bovendien vraagt de opstartfase een zekere vorm van ervaring, die niet altijd voorhanden is bij de SHM zelf. Verder heeft deze professionele ondersteuning twee primaire taken: de verdere vorming alsook organisatie van huurdersgroepen en een brugfunctie vormen tussen beide partijen. De beide partijen kunnen zich dan toeleggen op de volgende fase; het onderhouden van de bereikte werking.

In de vorige fase was het belangrijk dat de SHM de opstartfase overlaat aan derden, maar even belangrijk is dat de SHM het participatieproject van in het begin mee blijft opvolgen. Het is immers zij die de participatie verder moet continueren binnen haar werking en daarvoor moet voldoende tijd en personeel worden vrijgemaakt. Maar de SHM is niet verplicht de verdere werking op zich te nemen. Zij kan er ook voor kiezen om te werken met een externe organisatie, waar veel SHM's best tevreden over zijn. Daarbij heeft de ondersteuner wel een beschermd statuut nodig, om onpartijdig te kunnen optreden bij eventuele problemen tussen huurder en verhuurder.

Vivas heeft berekend dat er over heel Vlaanderen (153.312 sociale huurwoningen) er ongeveer 17 VTE's nodig zijn, om overall participatievormen op te zetten. Dit komt neer op 1 VTE voor 10.000 woningen ter ondersteuning. Deze ondersteuner richt zich hierbij wel vooral op het uitbouwen van een bewonersgroep zelf. Deze bewonersgroep hoort hierbij wel op langere termijn meer zelfstandig te kunnen functioneren.

### *Vorming*

Een aantal SHM's zetten in op het voorzien van vorming voor hun bewoners. Dat is een goede evolutie, want volwaardige participanten krijgen zo dan de juiste kennis en vaardigheden om op een gelijkwaardige manier met de SHM in gesprek te kunnen gaan. Natuurlijk vraagt de organisatie van vormingen heel wat tijdsinvestering en budget, maar bij succes is de beloning dan ook groot.

Maar ook de SHM kan uit vorming een voordeel halen, die dan voornamelijk een agogisch karakter heeft. Verhuurders worden dan geleerd op welke wijze een participatietraject begeleid wordt en hoe ze de omgang met de bewoners op een constructieve wijze moet aanpakken. De meest aangewezen vormingspartner is hierbij de Vlaamse Maatschappij Sociaal Wonen (VMSW). Bij de huurders zal er naast een agogische aanpak, ook een inhoudelijke ondersteuning moeten gebeuren. Deze kunnen beiden georganiseerd worden door de eerder vernoemde professionele ondersteuning.

Maar momenteel zijn degelijke opleidingen moeilijk te vinden, alsook de noodzakelijke informatie om de vorming verder uit te werken. Daarom opteert Vivas om de vormingspakketten en nodige info te bundelen binnen één organisatie, zoals dat bij de buitenlandse voorbeelden ook het geval is. De meest logische keuze is volgens Vivas het Vlaams Huurdersplatform (VHP), omdat zij reeds vorming organiseert voor de stuurgroepleden. Om dit te verwezenlijken heeft het VHP wel extra middelen nodig vanuit de overheid.

## **5. NABESCHOUWING**

De Vlaamse overheid stelt dat bij bewonersparticipatie een bredere verdieping door de SHM's mag uitgewerkt worden, maar anno 2017 staat deze uitwerking veelal nog in de kinderschoenen. Daarom pleit Vivas voor een kader dat minimumcriteria stelt voor een goede participatie (vooral voor de lokale invullingen!) enerzijds en een budgetregeling voor werkmiddelen en vorming anderzijds. Bewonersparticipatie is vooreerst een leerproces, om samen te groeien naar een vertrouwensrelatie, waarbij meestal vanuit beide partijen wordt geopteerd om te werken in de vorm van een bewonersgroep; zeker wanneer de SHM een vaste kern van huurders heeft. Ook buiten Vlaanderen wordt op deze participatievorm sterk ingezet.

Maar dat is niet de enige mogelijkheid. Zo kan er ook gekozen worden om met tijdelijke werkgroepen of bewonersvergaderingen te werken; dit vooral in het kader van grote wijzigingen zoals een bouwproject. Bovendien houden veel SHM's tevredenheidsenquêtes bij hun bewoners. Maar er kunnen tevens initiatieven ontstaan van individuele huurders, met min of meer dezelfde werking als een bewonersgroep. Dit is waarom bewonersparticipatie een veelzijdig begrip vormt en dat laat zich niet makkelijk kaderen. De minimumvoorwaarden zouden desalniettemin hier een invulling aan kunnen geven. Ze kunnen een leidraad vormen voor beginnende participanten van wat ze kunnen verwachten en voor de SHM is deze leidraad evenzeer nuttig als een basis voor een evaluatie.

De overheid voorziet nu dat huurders het recht hebben op relevante informatie. Maar dat is nog geen recht op inspraak. Vivas pleit daarom in deze kwestie voor een volledig informatierecht, alsook een evenwaardig adviesrecht met daaraan gekoppeld overleg. Uiteindelijk is het de SHM die nog altijd het laatste woord heeft, gezien haar verantwoordelijkheid voor het beheer. Aan de andere kant kan de wettelijke budgetregeling ervoor zorgen dat de participatievormen een blijvend karakter krijgen, dus met voldoende middelen voor werking en vorming. Deze middelen zijn hard nodig, zeker bij de intensieve opstartfase.

Hier doen veel SHM's (tevreden!) beroep op een externe organisatie, omdat de nodige ervaring niet altijd voorhanden zijn binnen de eigen werking. In deze fase richt men zich als professionele ondersteuner zowel op de huurder als op de verhuurder. Voor de verdere werking heeft de ondersteuner twee primaire taken; de verdere organisatie alsook vorming van de huurders(groepen) en fungeren als brugfunctie tussen beide partijen. Bedoeling is wel dat op langere termijn een bewonersgroep meer en meer zelfstandig functioneert.

Vorming is een andere belangrijke factor voor een goede participatiewerking, maar dit vraagt heel wat tijdsinvestering, alsook een budgetregeling. Maar bij succes kan dit zeer lonend uitdraaien, omdat het misverstanden helpt voorkomen en de communicatie bevordert. Een degelijke vorming is echter moeilijk te vinden en/of uit te werken, waarbij een gecentraliseerd vormingscentrum deze zaken kan regelen. De meest aangewezen organisatie voor deze opgave is het VHP, omdat het ook al vorming voorziet aan de stuurgroepsleden van Vivas.

De grootste uitdaging voor Vlaanderen blijft evenwel het uitwerken van een wettelijk kader, dat bewonersparticipatie een standvastig bestaan geeft. Het is daarbij zeker niet de bedoeling om huurders alsook verhuurders een strak wettelijk keurslijf aan te meten. De lokale context van elke situatie apart, laat dit simpelweg niet toe. Maar een wettelijk kader kan het wel mogelijk maken dat participatie een kans krijgt, waar dit nu altijd niet het geval is. Tevens zijn veel bestaande vormen nog vatbaar voor verbetering, waar het kader een richting kan aanbieden voor een goede werking.

Maar ook de noodzakelijke vorming is dringend aan herziening toe en daarom pleit Vivas ervoor dit te centraliseren, zodat vormingen bijgeschaafd kunnen worden met de recentste ontwikkelingen binnen de sociale huisvesting.