



Tussen verandering en herhaling

De ontwikkeling van aanbevelingen over de
versterkingsoperatie Groningen

2015 - 2026

PUBLIEKSVERSIE

Derk K. Kremer

Colofon

Titel

Tussen verandering en herhaling - publieksversie

Publieksversie van *De ontwikkeling van aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen, 2015–2026*

Auteur

Ir. Derk K. Kremer

Uitgave

Groningen, augustus 2026

Omslag

Pentekening gebaseerd op foto van Shutterstock

Aard en doel van deze publicatie

Deze publieksversie is gebaseerd op het uitgebreide onderzoeksrapport *Tussen verandering en herhaling – De ontwikkeling van aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen, 2015–2026*. Zij is bedoeld om de belangrijkste bevindingen, conclusies en bestuurskundige inzichten uit dat onderzoek in een kortere en toegankelijker vorm beschikbaar te maken voor bewoners, bestuurders, volksvertegenwoordigers, professionals en andere belangstellenden.

De publieksversie vormt geen zelfstandig nieuw onderzoek. Methodologische uitwerkingen, theoretische beschouwingen, uitgebreide bronverantwoording en detailanalyses zijn verkort of weggelaten. Voor de volledige onderbouwing van bevindingen en conclusies wordt verwezen naar het uitgebreide onderzoeksrapport.

De publicatie is bedoeld om bestaande kennis met elkaar te verbinden, het institutionele geheugen te versterken en verdere gedachtevorming over de versterkingsopgave te ondersteunen. Zij vormt geen oordeel over individuele bewoners, medewerkers, bestuurders of organisaties.

Bronnen en gebruik

De inhoud van deze publieksversie is ontleend aan het uitgebreide onderzoeksrapport en de daarin geraadpleegde openbare rapporten, onderzoeken, adviezen, parlementaire documenten, bestuurlijke publicaties en overige vermelde bronnen.

Bij gebruik van informatie uit deze publieksversie moet rekening worden gehouden met het feit dat de inhoud ten behoeve van leesbaarheid en toegankelijkheid is samengevat en vereenvoudigd. Voor de precieze onderbouwing, methodologische keuzes, bronverwijzingen en afbakening geldt het uitgebreide onderzoeksrapport als de meest volledige weergave.

Het is toegestaan inhoud uit deze publicatie over te nemen, te citeren of te verwerken, mits daarbij duidelijk wordt verwezen naar deze publicatie en de auteur. Bij letterlijke of inhoudelijke overname dient de herkomst voor de lezer controleerbaar te zijn.

Aanbevolen bronvermelding

D.K. Kremer, *Tussen verandering en herhaling – Publieksversie*, Groningen, 2026.

Zorgvuldigheid en aansprakelijkheid

Deze publicatie is met de grootst mogelijke zorg samengesteld op basis van het uitgebreide onderzoeksrapport en de daarbij geraadpleegde informatie. Desondanks kan niet worden gegarandeerd dat de inhoud volledig, foutloos of in alle omstandigheden actueel is.

De publicatie bevat een onderzoeks- en bestuurskundige analyse in verkorte en toegankelijke vorm en is niet bedoeld als individueel bouwkundig, constructief, juridisch, financieel of ander professioneel advies. Aan de inhoud kunnen geen rechten worden ontleend.

De toepassing of interpretatie van informatie uit deze publicatie geschiedt voor verantwoordelijkheid van de gebruiker. De auteur aanvaardt, voor zover wettelijk toegestaan, geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade die voortvloeit uit of verband houdt met het gebruik van de publicatie, een onjuiste interpretatie daarvan, onvolledige informatie of beslissingen die mede op basis van de inhoud zijn genomen.

Uitnodiging tot aanvulling en correctie

Deze publieksversie is bedoeld om het debat over de versterkingsopgave verder inhoud te geven, niet om dat debat af te sluiten. Aanvullende bronnen, andere interpretaties en aanwijzingen voor feitelijke onjuistheden zijn daarom welkom.

Versie en correcties

Deze publicatie kan naar aanleiding van nieuwe bronnen, geconstateerde onjuistheden, relevante aanvullingen of wijzigingen in het uitgebreide onderzoeksrapport worden herzien. Bij gebruik of verwijzing wordt aanbevolen de datum en, indien vermeld, het versienummer van de geraadpleegde uitgave op te nemen.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	4
1. Wat tien jaar aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen ons leren	5
2. Een versterkingsoperatie die voortdurend veranderde	5
3. Wat blijft terugkomen?	6
4. Verandering en herhaling bestaan naast elkaar	7
5. Waarom blijven problemen terugkomen?	7
6. Eerst begrijpen, dan ingrijpen	8
7. Leren betekent meer dan nieuwe rapporten maken	8
8. Meer regels kunnen ook een probleem worden	8
9. De overheid moet de complexiteit dragen, niet de bewoner	9
10. De bewoner als uiteindelijke toets	9
11. Conclusies	10
Nawoord	12
Verantwoording	13

Inleiding

Dit document is de publieksversie van het onderzoeksrapport *Tussen verandering en herhaling – De ontwikkeling van aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen 2015–2026*. Het uitgebreide rapport is opgezet als een inhoudelijk en bestuurskundig onderbouwde studie. Daarin worden de onderzoeksanpak, de geraadpleegde bronnen, de historische ontwikkeling van de versterkingsoperatie, de vergelijking van aanbevelingen en de bestuurskundige duiding uitgebreid verantwoord. Die opzet is nodig om de analyse controleerbaar te maken en om zorgvuldig onderscheid te kunnen maken tussen feitelijke bevindingen, interpretaties en conclusies. Tegelijk maakt juist die uitgebreide en deels semi-wetenschappelijke opzet het rapport minder toegankelijk voor lezers die vooral willen weten wat het onderzoek heeft opgeleverd en waarom dat relevant is.

Daarom is deze publieksversie gemaakt. Het doel is niet om een ander verhaal te vertellen, maar om dezelfde kernbevindingen in een kortere en beter leesbare vorm weer te geven. Methodologische uitwerkingen, theoretische beschouwingen, uitgebreide bronverantwoording en veel van de detailanalyses zijn hier weggelaten of sterk verkort. De nadruk ligt op de hoofdlijn: wat is er tussen 2015 en 2026 veranderd in de versterkingsoperatie, welke aanbevelingen en problemen blijven door de jaren heen herkenbaar, hoe kan dat worden verklaard en welke conclusies kunnen daaruit worden getrokken?

Dat onderscheid is belangrijk. Het uitgebreide rapport laat zien dat het te eenvoudig is om te stellen dat aanbevelingen steeds worden herhaald omdat er niets mee is gedaan. De versterkingsoperatie is in ruim tien jaar juist ingrijpend veranderd. Verantwoordelijkheden zijn verschoven, organisaties en wettelijke kaders zijn aangepast, technische inzichten zijn ontwikkeld en de overheid heeft een steeds nadrukkelijker rol gekregen. Tegelijk blijken onderwerpen als communicatie, samenwerking, regie, doorlooptijden, bewonersperspectief, vertrouwen en leren in verschillende perioden opnieuw terug te komen. Juist die combinatie van verandering en herhaling vormt de kern van het onderzoek. Deze publieksversie probeert dat inzicht toegankelijk te maken voor een bredere groep lezers: bewoners, bestuurders, volksvertegenwoordigers, professionals en anderen die bij de Groningse versterkingsopgave betrokken zijn of daarin geïnteresseerd zijn. Daarbij is zoveel mogelijk gewone taal gebruikt en is de omvang bewust beperkt gehouden. Wie de onderbouwing, bronnen, methodologische keuzes of gedetailleerde vergelijking van aanbevelingen wil raadplegen, kan daarvoor terugvallen op het volledige onderzoeksrapport.

De centrale boodschap van beide versies is dezelfde. Het is na ruim tien jaar niet voldoende om alleen vast te stellen dát een aanbeveling opnieuw wordt gedaan. De belangrijkere vraag is waarom zij opnieuw nodig blijkt, wat eerder met vergelijkbare signalen is gedaan en of veranderingen voor bewoners daadwerkelijk tot een beter werkende versterkingsoperatie hebben geleid.

1. Wat tien jaar aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen ons leren

Al meer dan tien jaar wordt in Groningen gewerkt aan het versterken van woningen en andere gebouwen vanwege de gevolgen van de gaswinning. In die periode is vrijwel alles rondom de versterking veranderd. Organisaties kwamen en gingen, verantwoordelijkheden verschoven, wetten en regels werden aangepast, technische inzichten veranderden en de overheid nam steeds meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Tegelijk verschenen tientallen onderzoeken, adviezen en evaluaties over de versterkingsoperatie.

Wie die rapporten over een langere periode naast elkaar legt, ziet iets opvallends. Veel onderwerpen keren steeds opnieuw terug. Bewoners moeten beter worden geïnformeerd. Verantwoordelijkheden moeten duidelijker zijn. Organisaties moeten beter samenwerken. Doorlooptijden moeten korter. De kwaliteit van beoordelingen moet beter worden geborgd. De overheid moet voorspelbaar handelen en leren van eerdere ervaringen.

Dat roept een ongemakkelijke maar belangrijke vraag op: waarom zijn sommige aanbevelingen na ruim tien jaar nog steeds nodig?

Dit onderzoek vergelijkt aanbevelingen over de versterkingsoperatie uit de periode 2015–2026. Het doel is niet om afzonderlijke organisaties of bestuurders te beoordelen. Ook wordt niet verondersteld dat een aanbeveling die opnieuw verschijnt dus eerder niet is uitgevoerd. De werkelijkheid is ingewikkelder. Sommige aanbevelingen worden inderdaad herhaald. Andere worden in de loop van de tijd concreter. Weer andere krijgen door nieuwe technische kennis, gewijzigde wetgeving of veranderde verantwoordelijkheden een andere betekenis.

De belangrijkste uitkomst van het onderzoek is daarom niet dat er in tien jaar niets is veranderd. Integendeel. Er is zeer veel veranderd. De opvallende uitkomst is dat ondanks al die veranderingen een aantal onderliggende problemen herkenbaar blijft.

2. Een versterkingsoperatie die voortdurend veranderde

De versterkingsoperatie begon in een periode waarin de Nederlandse Aardolie Maatschappij en het Centrum Veilig Wonen een belangrijke rol speelden. De technische kennis over aardbevingsrisico's en de gevolgen daarvan voor gebouwen was nog sterk in ontwikkeling. Tegelijk moest een nieuwe uitvoeringsorganisatie worden opgebouwd en ontstond discussie over onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid en de positie van bewoners.

Met de komst van de Nationaal Coördinator Groningen in 2015 nam de publieke coördinatie toe. In de jaren daarna kreeg de overheid steeds meer verantwoordelijkheid. De versterkingsoperatie ontwikkelde zich van een opgave waarin private en publieke partijen naast elkaar opereerden naar een overwegend publiek georganiseerd stelsel.

Rond 2019 en 2020 werd die publieke verantwoordelijkheid verder juridisch en organisatorisch verankerd. Daarna verschoof de aandacht steeds meer van de vraag hoe het stelsel moest worden ingericht naar de vraag hoe het in de praktijk functioneerde. Planning, kwaliteit, samenwerking, communicatie en voorspelbaarheid kwamen steeds nadrukkelijker centraal te staan.

De parlementaire enquête aardgaswinning Groningen vormde in 2023 opnieuw een belangrijk kantelpunt. De versterkingsoperatie werd niet langer alleen gezien als een technische veiligheids- en uitvoeringsopgave, maar nadrukkelijker als onderdeel van een bredere verantwoordelijkheid van de overheid voor erkenning, herstel en behoorlijk bestuur. Met Nij Begun werd die koers verder uitgewerkt. De situatie in 2026 is daardoor wezenlijk anders dan die in 2015. De rol van private partijen is sterk teruggedrongen, de overheid draagt nadrukkelijker verantwoordelijkheid en er bestaat veel meer technische en organisatorische kennis. Toch komen in recente onderzoeken opnieuw onderwerpen naar voren die ook jaren eerder al werden genoemd.

3. Wat blijft terugkomen?

De rapporten uit 2015–2026 laten een aantal duidelijke lijnen zien. Veiligheid blijft vanzelfsprekend de basis van de versterkingsoperatie. De manier waarop daarover wordt gesproken verandert echter. In de beginjaren ligt het accent vooral op het ontwikkelen van betrouwbare normen, risicobeoordelingen en technische methoden. Later verschuift de aandacht naar de betrouwbaarheid van het hele beoordelingsproces en de kwaliteit van bestaande beoordelingen.

Ook kwaliteit ontwikkelt zich. Eerst ligt het accent vooral op methoden en deskundigheid. Daarna komen standaardisering, dossiervorming, controles en kwaliteitsborging sterker in beeld. Recente aanbevelingen gaan nog een stap verder en richten zich bijvoorbeeld op gerichte controle van bepaalde beoordelingen en het systematisch benutten van informatie uit bezwaar en uitvoering. Dit is dus niet simpelweg tien jaar lang dezelfde aanbeveling. De vraag wordt steeds specifieker.

Bij communicatie is de continuïteit sterker. Bewoners moeten tijdig, begrijpelijk en consistent worden geïnformeerd. Die boodschap komt in verschillende perioden terug. Wel verandert de invulling. Van alleen informatie geven verschuift de aandacht naar uitlegbaarheid: bewoners moeten niet alleen horen wat er gebeurt, maar ook kunnen begrijpen waarom een besluit wordt genomen, welke onzekerheden bestaan en wat dat voor hun situatie betekent.

Hetzelfde geldt voor het bewonersperspectief. In de beginfase wordt de bewoner vooral benaderd als iemand die goed moet worden geïnformeerd en begeleid. Later komen maatwerk, betrokkenheid en voorspelbaarheid sterker naar voren. Na de parlementaire enquête verschuift het perspectief verder naar erkenning, menselijke maat, rechtvaardigheid en herstel. De bewoner blijft dus centraal staan, maar de betekenis daarvan wordt breder.

Bij regie en samenwerking is eveneens een duidelijke ontwikkeling zichtbaar. Eerst gaat het vooral om betere afstemming tussen organisaties. Later wordt de vraag fundamenteeler: wie is eigenlijk verantwoordelijk voor het geheel? Vervolgens ontstaat het uitgangspunt dat overheden zich tegenover inwoners zoveel mogelijk als één overheid moeten gedragen. De kernvraag blijft echter opmerkelijk herkenbaar: wie neemt verantwoordelijkheid wanneer meerdere organisaties bij één dossier betrokken zijn?

Ook doorlooptijden vormen een hardnekkige lijn. Al jarenlang wordt gevraagd om sneller duidelijkheid te bieden en onnodige wachttijd te verminderen. Daarbij is in de loop van de tijd wel meer oog gekomen voor het evenwicht tussen snelheid en zorgvuldigheid. Een snelle procedure die leidt tot onbetrouwbare beoordelingen of onvoldoende rechtszekerheid is geen verbetering. De opgave is dus niet simpelweg sneller werken, maar vermijdbare wachttijd verminderen zonder veiligheid en kwaliteit aan te tasten.

4. Verandering en herhaling bestaan naast elkaar

Het onderzoek laat daardoor geen simpel beeld van stilstand zien. Aanbevelingen ontwikkelen zich op verschillende manieren. Sommige worden vrijwel letterlijk opnieuw gedaan. Andere bouwen voort op eerdere inzichten en worden steeds concreter. Weer andere lijken op eerdere aanbevelingen, maar krijgen door veranderde omstandigheden een wezenlijk andere betekenis. Volledig nieuwe aanbevelingen komen vooral voor wanneer nieuwe technische kennis aanleiding geeft tot nieuwe maatregelen.

Dat onderscheid is belangrijk. Wanneer een advies uit 2026 overeenkomsten vertoont met een advies uit 2016, betekent dat nog niet dat er tien jaar niets is gebeurd. De organisaties, verantwoordelijkheden, regels en technische kennis kunnen inmiddels volledig anders zijn.

Maar het omgekeerde is eveneens waar. Dat het stelsel is veranderd, betekent nog niet dat de problemen waarop eerdere aanbevelingen betrekking hadden automatisch zijn verdwenen.

Juist daarin zit de kern van dit onderzoek: **institutionele verandering en het voortbestaan van bekende problemen kunnen tegelijkertijd plaatsvinden.**

5. Waarom blijven problemen terugkomen?

Daar is geen enkele verklaring voor.

De versterkingsoperatie is om te beginnen een uitzonderlijk complexe publieke opgave. Veiligheid, techniek, recht, beleid, uitvoering, bewonersbelangen en politieke besluitvorming grijpen voortdurend in elkaar. Een verandering op het ene onderdeel kan nieuwe problemen op een ander onderdeel veroorzaken.

Ook technische kennis verandert. Wat op een bepaald moment als een goede beoordelingsmethode wordt beschouwd, kan door nieuwe inzichten later moeten worden aangepast. Daardoor kunnen aanbevelingen over kwaliteit opnieuw relevant worden zonder dat eerder noodzakelijkerwijs verkeerd is gehandeld.

Daarnaast kost verandering tijd. Tussen een aanbeveling en de daadwerkelijke invoering van een nieuwe werkwijze kunnen politieke besluitvorming, wetgeving, financiering, opleiding, ICT-aanpassingen en organisatorische veranderingen liggen. Een aanbeveling kan daardoor opnieuw worden gedaan terwijl de uitvoering van eerdere maatregelen nog loopt.

Een andere verklaring ligt in de samenwerking tussen organisaties. Iedere organisatie kan afzonderlijk haar taak uitvoeren, terwijl het totale proces voor een bewoner toch ingewikkeld of traag blijft. Problemen ontstaan dan niet binnen één organisatie maar juist op de grenzen ertussen. Ten slotte kunnen sommige spanningen structureel onderdeel zijn van de manier waarop het stelsel is ingericht. Denk aan de spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid, standaardisering en maatwerk, centrale regie en lokale ruimte, of tussen individuele rechten en een samenhangende gebiedsaanpak.

Daarom is herhaling op zichzelf geen diagnose. De constatering dat een probleem opnieuw wordt genoemd, vertelt nog niet waarom het probleem bestaat.

6. Eerst begrijpen, dan ingrijpen

Dat leidt tot een belangrijke praktische conclusie. Bij een nieuwe aanbeveling zou niet onmiddellijk de vraag moeten zijn welke nieuwe maatregel moet worden ingevoerd. Eerst moet worden onderzocht waarom het probleem opnieuw optreedt.

Soms ligt de oorzaak in een werkproces. Dan kan een betere planning, kwaliteitscontrole of informatievoorziening voldoende zijn. Soms ontstaat het probleem tussen organisaties. Dan gaat het om governance: verantwoordelijkheden, informatiedeling, gezamenlijke besluitvorming en escalatie. Soms is de kennis er wel, maar wordt onvoldoende geleerd van eerdere ervaringen. Dan is institutioneel leren nodig. En soms zijn er aanwijzingen dat het probleem mede ontstaat door de inrichting van het stelsel zelf. Dan is systeemreflectie gerechtvaardigd.

Systeemreflectie betekent overigens niet automatisch een nieuwe reorganisatie. De versterkingsoperatie heeft al veel institutionele veranderingen meegemaakt en ook veranderingen zelf kunnen nieuwe onzekerheid en vertraging veroorzaken. De vraag moet daarom steeds zijn of een fundamentele wijziging werkelijk nodig is.

Daarmee moeten twee uitersten worden vermeden. Het ene uiterste is eindeloos optimaliseren: steeds nieuwe procedures en controles toevoegen terwijl de onderliggende oorzaak misschien elders ligt. Het andere uiterste is steeds opnieuw reorganiseren, terwijl een probleem misschien juist met een gerichte verbetering kan worden opgelost.

De passende maatregel volgt uit de diagnose, niet andersom.

7. Leren betekent meer dan nieuwe rapporten maken

De versterkingsoperatie beschikt inmiddels over een enorme hoeveelheid kennis. Er zijn onderzoeken, evaluaties, adviezen, toezichtbevindingen, bezwaarprocedures, kwaliteitscontroles en ervaringen van bewoners en professionals.

Daarmee bestaat een omvangrijk institutioneel geheugen. Maar kennis hebben is niet hetzelfde als leren.

Werkelijk institutioneel leren vraagt dat signalen worden vastgelegd, verbonden met eerdere signalen, leiden tot besluiten en vervolgens ook aantoonbaar worden verwerkt in de praktijk. Daarna moet opnieuw worden gekeken of het probleem daadwerkelijk is verminderd.

Nieuwe aanbevelingen zouden daarom niet los van hun geschiedenis moeten worden behandeld. Wanneer een bekend probleem opnieuw wordt gesignaleerd, moet zichtbaar zijn wat eerder hierover is gezegd, welke maatregelen daarop zijn genomen en wat die maatregelen hebben opgeleverd.

Het doel daarvan is nadrukkelijk niet om een nieuwe aanbevelingenadministratie op te bouwen. Het gaat om bestuurlijke verantwoording en institutioneel geheugen.

8. Meer regels kunnen ook een probleem worden

Een belangrijk risico van een langdurige verbeteroperatie is bureaucratische stapeling. Iedere afzonderlijke nieuwe controle, procedure of overlegstructuur kan op zichzelf logisch zijn. Maar wanneer jarenlang steeds nieuwe maatregelen worden toegevoegd zonder bestaande stappen te verwijderen, kan het geheel juist ingewikkelder worden.

Voor bewoners kan dat betekenen: meer overdrachten, meer aanspreekpunten, meer informatie die opnieuw moet worden aangeleverd, meer wachttijd en minder duidelijkheid over wie verantwoordelijk is.

Daarom zou bij iedere nieuwe maatregel ook de vraag moeten worden gesteld wat kan verdwijnen of eenvoudiger kan. Nieuw erbij betekent waar mogelijk ook oud eraf. Verbetering moet niet worden gemeten aan het aantal ingevoerde maatregelen, maar aan hun effect op de werking van het proces.

9. De overheid moet de complexiteit dragen, niet de bewoner

Dat geldt ook bij organisatorische veranderingen. Wanneer verantwoordelijkheden, procedures of organisaties veranderen, ontstaat onvermijdelijk overgangslast. Dossiers moeten worden overgedragen, informatie moet opnieuw worden geordend en medewerkers moeten aan nieuwe werkwijzen wennen.

Die overgangslast hoort zoveel mogelijk bij de overheid en haar organisaties te liggen. Een bewoner zou niet telkens opnieuw zijn dossier moeten uitleggen omdat achter de schermen verantwoordelijkheden zijn gewijzigd. Evenmin zou een bewoner zelf hoeven uitzoeken welke organisatie voor welk deel van het proces verantwoordelijk is.

Dat is ook de praktische betekenis van het veelgebruikte begrip één overheid. Het betekent niet dat alle organisaties juridisch één organisatie hoeven te worden. Het betekent dat voor een bewoner steeds duidelijk moet zijn wie verantwoordelijk is voor de volgende stap, wie bevoegd is een besluit te nemen, binnen welke termijn dat gebeurt en wie aanspreekbaar is wanneer een dossier vastloopt. Gezamenlijke verantwoordelijkheid mag niet uitmonden in niemand die werkelijk verantwoordelijk is.

10. De bewoner als uiteindelijke toets

Bestuurlijke organisaties meten begrijpelijkerwijs productie, aantallen beoordelingen, besluiten, plannings- en uitvoeringscapaciteit. Dat zijn belangrijke gegevens, maar ze vertellen niet automatisch hoe een versterkingsproces voor een bewoner functioneert. Daarom is een tweede perspectief nodig.

Hoe lang duurt het totale proces? Hoe lang staat een dossier stil? Hoe vaak wordt het overgedragen? Met hoeveel verschillende aanspreekpunten krijgt een bewoner te maken? Hoe vaak moet dezelfde informatie opnieuw worden aangeleverd? Hoe vaak wijkt de werkelijke planning af van wat eerder is aangekondigd? Is duidelijk wie verantwoordelijk is wanneer iets misgaat? Juist zulke eenvoudige gegevens kunnen laten zien of institutionele verbeteringen voor bewoners daadwerkelijk verschil maken.

De versterkingsoperatie mag bestuurlijk en technisch complex zijn. Voor de beoordeling van het resultaat hoeft de maatstaf dat niet te zijn.

De vragen van een bewoner zijn uiteindelijk eenvoudig: word ik veilig geholpen? Weet ik waar ik aan toe ben? Kan ik begrijpen waarom besluiten worden genomen? Gebeurt wat mij is toegezegd? Weet ik wie verantwoordelijk is? En wordt het proces werkelijk eenvoudiger en beter?

11. Conclusies

De versterkingsoperatie is tussen 2015 en 2026 ingrijpend veranderd. De overheid heeft meer verantwoordelijkheid gekregen, organisaties en wettelijke kaders zijn aangepast, technische kennis is ontwikkeld en processen, kwaliteitsborging en samenwerking zijn verder uitgebouwd. Het beeld dat er in ruim tien jaar weinig is veranderd, wordt door dit onderzoek dan ook niet ondersteund.

Juist daarom is de andere uitkomst van het onderzoek zo belangrijk. Ondanks al die veranderingen blijven dezelfde bestuurlijke kernproblemen in verschillende perioden terugkomen. Communicatie en uitlegbaarheid blijven aandacht vragen. Doorlooptijden en voorspelbaarheid blijven een probleem. Regie, samenwerking en verantwoordelijkheid blijven onderwerp van discussie. Ook bewonersperspectief, vertrouwen en het leren van eerdere ervaringen keren steeds opnieuw terug.

Dat betekent niet automatisch dat eerdere aanbevelingen zijn genegeerd of dat er niet is geleerd. Soms verandert technische kennis, soms krijgt een probleem door nieuwe regels of verantwoordelijkheden een andere betekenis en soms kost uitvoering eenvoudigweg veel tijd. Maar naarmate dezelfde problemen gedurende langere tijd, onder verschillende organisaties en na meerdere aanpassingen blijven terugkomen, wordt die verklaring minder voldoende. Dan moet ook worden onderzocht waarom eerdere veranderingen het probleem niet duurzaam hebben kunnen doorbreken.

Daar ligt de belangrijkste conclusie van dit onderzoek. De versterkingsoperatie heeft niet vooral een gebrek aan verandering. Het probleem is dat al die veranderingen er onvoldoende in lijken te slagen een aantal hardnekkige bestuurlijke problemen blijvend weg te nemen. Sterker nog: opeenvolgende oplossingen kunnen zelf nieuwe complexiteit veroorzaken. Nieuwe regels, controles, verantwoordelijkheden, uitzonderingen en overlegstructuren kunnen afzonderlijk logisch zijn, maar gezamenlijk leiden tot meer overdrachten, meer afstemming, langere processen en minder overzicht.

Zo ontstaat het risico dat het systeem steeds meer energie nodig heeft om zichzelf te organiseren. De maatregelen die bedoeld zijn om problemen op te lossen, kunnen dan mede bijdragen aan de ingewikkeldheid waarin nieuwe problemen ontstaan. Het stelsel raakt als het ware steeds verder met zichzelf verweven. Dat betekent niet dat iedere nieuwe maatregel verkeerd is of dat een volledige reorganisatie nodig is. Het betekent wel dat bij hardnekkige problemen niet steeds automatisch iets nieuws moet worden toegevoegd.

De vraag moet daarom niet alleen zijn: welke maatregel nemen we nu? De belangrijkere vraag is: wat hebben we eerder geprobeerd, wat heeft dat aantoonbaar opgeleverd en waarom bestaat hetzelfde probleem nog steeds? Als eerdere verbeteringen onvoldoende effect hebben gehad, moet ook worden onderzocht of de oorzaak misschien dieper ligt in de manier waarop verantwoordelijkheden, processen en organisaties samen het stelsel vormen.

De parlementaire enquête van 2023 en *Nij Begun* hebben de bestuurlijke koers belangrijk veranderd. Er kwam meer nadruk op erkenning, herstel, menselijke maat en verantwoordelijkheid van de overheid. Maar een nieuwe koers of een omvangrijk pakket maatregelen is nog niet hetzelfde als een aantoonbaar beter werkende uitvoering. Ook daarna blijft de beslissende vraag of de bekende problemen daadwerkelijk minder worden.

Uiteindelijk ligt de maatstaf daarom niet bij het aantal veranderingen dat is doorgevoerd. De maatstaf is of de problemen waarvoor steeds opnieuw wordt veranderd ook werkelijk verdwijnen of aantoonbaar kleiner worden.

Voor bewoners is dat heel concreet. Wordt het proces eenvoudiger? Is duidelijk wie verantwoordelijk is? Zijn besluiten begrijpelijk? Wordt informatie niet telkens opnieuw gevraagd? Zijn er minder overdrachten en minder wachttijd? Worden afspraken nagekomen? Pas wanneer zulke veranderingen merkbaar zijn, kan worden gesproken van daadwerkelijke verbetering.

Na ruim tien jaar hoeft de versterkingsoperatie daarom niet opnieuw te bewijzen dat zij kan veranderen. Dat is ruimschoots gebeurd. De veel belangrijkere opgave is nu aantonen dat zij in staat is haar hardnekkigste problemen werkelijk te doorbreken.

En wanneer blijkt dat steeds nieuwe oplossingen vooral nieuwe complexiteit toevoegen, moet ook de vraag durven worden gesteld wat eenvoudiger kan, wat kan verdwijnen en waar het gegroeide systeem zichzelf inmiddels in de weg is gaan zitten.

Nawoord

Dit onderzoek begon met een betrekkelijk eenvoudige constatering. Wie rapporten over de versterkingsoperatie uit verschillende jaren leest, herkent steeds opnieuw dezelfde woorden: veiligheid, samenwerking, communicatie, snelheid, bewonersperspectief, vertrouwen en leren. De voor de hand liggende vraag is dan of er in al die jaren eigenlijk wel voldoende is veranderd.

Na het vergelijken van ruim tien jaar aan ontwikkelingen en aanbevelingen blijkt het antwoord minder eenvoudig. Er is juist bijzonder veel veranderd. De institutionele inrichting is meerdere malen aangepast, verantwoordelijkheden zijn verschoven, de overheid heeft een andere rol gekregen en technische en bestuurlijke inzichten hebben zich verder ontwikkeld. Toch blijven verschillende vraagstukken herkenbaar.

Juist die combinatie vond ik uiteindelijk het meest betekenisvol. Verandering en herhaling zijn geen tegenpolen. Een stelsel kan ingrijpend veranderen en tegelijkertijd problemen blijven voortbrengen die al eerder zijn gesignaleerd. Andersom kan een aanbeveling opnieuw verschijnen terwijl er wel degelijk maatregelen zijn genomen en lessen zijn geleerd.

Daarmee verschuift ook de vraag die aan nieuwe onderzoeken en aanbevelingen zou moeten worden gesteld. Niet alleen: wat moeten we nu doen? Maar ook: wat hebben we eerder geprobeerd, wat heeft dat opgeleverd en waarom is dit probleem er nog steeds?

Die vraag is vooral relevant omdat de versterkingsoperatie inmiddels over een enorme hoeveelheid kennis beschikt. Er is geen gebrek aan rapporten, adviezen, evaluaties of ervaringen. De uitdaging ligt steeds meer in het verbinden van die kennis over de tijd en in het zichtbaar maken van wat daarvan in de praktijk terechtkomt.

Uiteindelijk kan die praktijk maar op één plek werkelijk worden getoetst: bij de bewoner. Organisaties kunnen structuren veranderen, processen aanpassen, nieuwe afspraken maken en leerprogramma's inrichten. Maar voor een bewoner telt uiteindelijk iets veel concreter. Wordt het duidelijker? Gaat het sneller? Is helder wie verantwoordelijk is? Is een besluit begrijpelijk? Wordt een eenmaal gemaakte afspraak nagekomen?

Daarom eindigt dit onderzoek niet met een pleidooi voor nóg een nieuwe structuur of nóg een nieuwe set aanbevelingen. De belangrijkste opgave is eenvoudiger en tegelijkertijd moeilijker: beter begrijpen waarom problemen terugkeren, daar de juiste bestuurlijke reactie bij kiezen en vervolgens aantonen dat die reactie voor bewoners daadwerkelijk verschil maakt.

Als deze publieksversie eraan bijdraagt dat die discussie niet alleen over nieuwe maatregelen gaat, maar ook over het geheugen, het leervermogen en de verantwoordelijkheid van het stelsel als geheel, dan heeft zij haar doel bereikt.

Verantwoording

Deze publieksversie is gebaseerd op het volledige onderzoeksrapport *Tussen verandering en herhaling – De ontwikkeling van aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen 2015–2026*. De inhoudelijke conclusies, hoofdbevindingen en centrale redenering zijn aan dat rapport ontleend.

Voor deze versie is de oorspronkelijke tekst aanzienlijk verkort en vereenvoudigd. Uitgebreide beschrijvingen van de onderzoeksaanpak, theoretische kaders, coderingssystematiek, afzonderlijke bronnen, historische details, scenarioanalyses en methodologische beschouwingen zijn grotendeels weggelaten. Ook zijn verschillende onderdelen uit het volledige rapport samengevoegd om de hoofdlijn beter leesbaar te maken.

Deze publieksversie vormt daarom geen zelfstandig nieuw onderzoek en bevat geen afzonderlijke bewijsvoering naast het oorspronkelijke rapport. Waar in deze versie wordt gesproken over bevindingen, ontwikkelingen of conclusies, ligt de onderbouwing daarvan in het volledige onderzoeksrapport en de daarin vermelde bronnen.

Bij het vereenvoudigen is geprobeerd de inhoudelijke nuance van het onderzoek zoveel mogelijk te behouden. Dat is vooral van belang bij het begrip herhaling. Het opnieuw voorkomen van een aanbeveling betekent niet automatisch dat een eerdere aanbeveling niet is uitgevoerd of dat organisaties niet hebben geleerd. In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen daadwerkelijke herhaling, nadere uitwerking, contextuele vernieuwing en inhoudelijk nieuwe aanbevelingen. Ook dat onderscheid ligt ten grondslag aan deze publieksversie.

De publieksversie is bedoeld voor lezers die vooral kennis willen nemen van de hoofdlijnen, betekenis en conclusies van het onderzoek. Voor bronverwijzingen, methodologische keuzes, theoretische onderbouwing, gedetailleerde vergelijkingen en de precieze afbakening van het onderzoek wordt verwezen naar de volledige uitgave.

Waar tussen deze publieksversie en het volledige onderzoeksrapport verschil bestaat in detaillering of formulering, geldt het volledige onderzoeksrapport als de meest uitgebreide en nauwkeurige weergave van het uitgevoerde onderzoek.

Over de auteur

De auteur was, als voorzitter, gedurende meerdere jaren bestuurlijk en inhoudelijk betrokken bij de Vereniging Groninger Monument Eigenaren (VGME) en speelde een actieve rol in de ontwikkeling en positionering van de Integrale Aanpak Erfgoed. Vanuit die betrokkenheid werkte hij op het snijvlak van erfgoed, schadeherstel, versterking en bestuurlijke besluitvorming.

Hij studeerde Civiele Techniek aan de TU Delft, met onder meer civiele bedrijfskunde als specialisatie. Vanuit die achtergrond combineert hij kennis van techniek en bouwprocessen met aandacht voor de organisatie, besluitvorming en verantwoordelijkheidsverdeling rondom complexe opgaven.

In *Terug naar de eenvoud* kijkt hij naar de versterkingsoperatie daarom niet alleen als bestuurlijk systeem, maar ook als bouwkundige opgave rond een concrete woning. Hij gebruikt de patronen uit tien jaar aanbevelingen om een andere vraag te stellen: wat gebeurt er wanneer niet het bestaande versterkingsstelsel, maar de eigenaar en zijn woning het vertrekpunt vormen? Het beschreven alternatief is daarbij geen bewezen blauwdruk, maar een uitnodiging om te onderzoeken welke complexiteit werkelijk noodzakelijk is en welke door de inrichting van het systeem zelf ontstaat.

De website van de auteur:

<https://www.derkkremer.nl>